

BUZA LÁSZLÓ

POLNER ÖDÖN, A TUDÓS

— A 70 ÉVES POLNER ÖDÖN IRODALMI MUNKÁSSÁGA —

I. Polner Ödön volt és jelenlegi kartársai ennek az emlékkönyvnek kiadásával nemcsak azt az őszinte tiszteletet és szeretetet akarják kifejezésre juttatni, melyet iránta éreznek. A tisztelet és szeretet kifejezésének sok egyéb formája is lett volna. Az emlékkönyv első sorban a Polner Ödön tudományos egyéniségének szól, a magyar közjog kimagasló értékű munkásának, kinek működése nagy mértékben hozzájárult közjogunk sok súlyos kérdésének helyes megoldásához.

Egy professzor tudományos jelentőségét sohasem lehet kizárólag publikált munkái alapján megállapítani. Ez különösen is áll Polner Ödönre. Polner Ödön nem tartozik azok közé a tudósok közé, akik „kiírják” magukat. Tudományos munkáit olvasva, mindég ott érezzük a hatalmas tudás imponáló hátterét; az ő munkái ennek a hatalmas tudásnak csak éles megvilágításába helyezett részletei s mindég sajnáljuk, hogy a többi részek nem jutnak szemünk elé.

Polner Ödön tudományos munkásságának egy része ott pihen az Igazságügyminisztérium, s a pozsonyi és a szegedi egyetemek irattárában, mint sokszor feledésbe is tűnő előkészítője nehéz kérdések helyes és szabatos megoldásának.

Sok tudományos megállapítása csak tanítványai lelkébe beírva — s legfeljebb azok által papírra vetve — él tovább. A professzor tudományos működésének leghatalmasabb eredménye, ha az ő megállapításai generációk meggyőződésévé válnak s a komoly tudós előtt olyan mindegy, — Polner Ödön előtt bizonyosan az — hogy ezeknek a közkinccsé vált tudományos megállapításoknak a szerzőségét nyilvántartják-e, vagy sem.

Az a kép tehát, amelyet Polner Ödön tudományos egyéniségéről és jelentőségéről irodalmi munkái alapján nyerünk, nem teljes. De irodalmi működése hűen tükrözi vissza tudó-

mányos egyéniségének minden jellemző tulajdonságát s az az ok, mely miatt a fentiek szerint nem ad teljes képet az ő jelentőségéről, maga is Polner tudományos egyéniségének egyik jellemző vonása.

II. A mult század utolsó évtizedét, melyre Polner Ödön irodalmi működésének kezdete esik, a magyar közjog-tudomány történetében a dogmatikai irány uralomra jutása jellemzi. Míg megelőzően a közjogi kérdések tudományos tárgyalásánál a történeti módszer volt uralkodó s hiányzott közjogunk anyagának jogászai feldolgozása, Nagy Ernő 1887-ben megjelent *kézikönyve*¹ az anyagnak már dogmatikai alapon kifejtett rendszerét adja.² Nagy Ernő úttörő munkájának előszavában maga hangsúlyozta, hogy a magyar közjog nem mellőzheti egészen a történetet sem. „Államjogunk sajátlagos természete folytán, hogy t. i. ezer éves alakulás teremtette, számos tétele csak akkor méltányolható kellően, ha a történeti háttér is vizsgáljuk“. „Ennélfogva a történelemből átvett amnyit, de csakis amnyit, amennyi az élő jog megértéséhez szükséges“.

Nagy Ernő munkája, mely különben kedvező fogadtatásra talált,³ Concha Győző részéről igen szigorú bírálatban részesült.⁴ Az ő megállapítása szerint Nagy Ernő *kézikönyvében* annak a célnak, hogy közjogunkat mentül modernebbé s jogászibbá tegye, áldozatul esett a magyar közjog specifikus magyar jellege. Túlságosan átveszi a külföldi közjogi tudomány megállapításait s nincs kellő tekintettel a magyar közjogi intézmények történelmileg kialakult külön sajátosságaira.

Ez a bírálat, ha túlzott volt is, arra nagyon helyesen mutatott rá, hogy a magyar közjog tudományos művelésénél — épen alkotmányunk történeti jellege folytán — a jogdogmatikai

¹ *Nagy Ernő: Magyarország közjoga (államjog). Budapest, 1887.*

² V. ö. *Csekey István: Nagy Ernő és a magyar jogírás új iránya. Magy. Jogászegyleti Értekezések. Új folyam. XVII. kötet 89. füzet. Budapest, 1926.*

³ L. különösen *Schwarz Gyula* bírálatát a *Magyar Igazságügy* XX. kötetében, 1887. (Tanulmány a magyar állami jogi irodalom újabb termékeiről. 149—264, 340—254. lap.)

⁴ L. e bírálatot s a hozzá fűződő nagyon értékes vitát a *Magyar Igazságügy* XXXV. és XXXVI. kötetében, 1891. Concha bírálatát és Nagy Ernőnek adott viszontválasza újból megjelent a „Hatvan év tudományos mozgalmi között“ (Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai). Budapest, 1928. A M. Tud. Akadémia kiadása c. kötetben. 553—618. lap.

és a történeti módszernek bizonyos összekapcsolására van szükség s a kérdések jogászilag helyes megoldásához is csak az juthat, aki az intézmények történeti kialakulását alaposan ismeri.

A feladat, melyre Nagy Ernő vállalkozott, minden esetre nehéz volt. A magyar közjog egész anyagának jogdogmatikai rendszerbe foglalásához — Lechner Ágost néhány kisebb tanulmányától eltekintve — hiányzottak azok a részlettanulmányok, melyek a feladat minden részében való sikeres megoldását biztosíthatták volna. Concha erős bírálata alkalmas volt arra, hogy a jogdogmatikai módszerrel szemben bizalmatlanságot ébresszen s legalább is hátráltassa ennek a kétségtől egyedül helyes módszernek közjogi irodalmunkban való uralomra jutását.

Polner Ödön fellépésének az ad különös jelentőséget, hogy 1891-ben megjelent első munkája,⁵ mely Magyarország és Ausztria közjogi viszonyának kifejtését adja, igen szerencsésen egyesíti a történeti és a dogmatikai módszert. Olyan mintaszerűen adja épen annak a kérdésnek történeti kutatásokkal alátámasztott jogászai feldolgozását, mely közjogunk legkényesebb pontja volt, hogy a dogmatikai módszerrel szemben eloszlatja a bizalmatlanságot s ezzel nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy annak alkalmazása a magyar közjogi irodalomban is kizárólagossá váljék.

A magyar-osztrák közjogi viszony problémái nemcsak a tudományos kutatásoknak, hanem a politikai harcoknak, sőt a nagyközönség érdeklődésének is állandóan előterében állottak egészen 1918-ig, ennek a viszonyoknak a felbomlásáig. A közjogi tudomány helyzete ezekkel a problémákkal szemben különösen kényes volt. A tudomány feladata minden téren ugyanaz; minden mellékszemponttól eltekintve, tárgyilagosan állapítani meg az igazságot. Ez a feladata a magyar közjog tudományának is. De a közjogásznak sohasem szabad szem elől téveszteni azt a hatást, melyet egyik vagy másik megállapítása a nemzet életére gyakorolhat. Ebben áll ez a követelmény, hogy a

⁵ Dr. Polner Ödön budapesti kir. törvényszéki joggyakornok: Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában. A budapesti kir. magy. tud. egyetemen 200 frt. pályadíjjal jutalmazott munka. Budapest. Singer és Wolfner könyvkereskedése. 1891. XII. 219. lap.

közjog tudományos művelése nemzeti legyen. A közjogásznak nem lehet az a feladata, hogy politikai pártprogramokat igyekezzék teljes jogszabályokként feltüntetni, vagy hogy tudományos színezetű megállapításaival a nemzeti hiúságot légyezgesse. Akik ebben keresik a közjog-tudomány nemzeti jellegét, egészen téves úton járnak s bizonyára magának a nemzetnek sem tesznek jó szolgálatot. A közjog tudományának sem szabad elhagyni a legszigorúbban vett tárgyilagosság síkját soha, de figyelmes gonddal kell kikeresnie a tételes jogban mindazt, ami a nemzetnek hasznára van és óvakodni olyan tételek könnyelmű elfogadásától, melyek a nemzet életére és fejlődésére veszedelmesek.

Ezeket a nemzeti szempontokat különös gonddal kellett érvényesíteni épen a magyar-osztrák viszony tárgyalásánál, s a közjogászaiknak nem volt könnyű feladat egyrésről a magyar közvélemény sovínisza jelszavaival, másrésről az alapos tudományos felkészültséggel harcoló nagy osztrák közjogi iskola tanításaival szemben megállapítani a tárgyilagosságot. A magyar tudományosság büszkén mutathat arra, hogy az összeomlás előtti évtizedek magyar közjogi irodalma milyen alapos-sággal igyekezett a magyar-osztrák összeköttetés problémáit s a velük összefüggő kérdéseket tisztázni. Alig van ebben az időben közjogásznak, aki figyelmét első sorban ne ezekre a kérdésekre fordította volna s ne tette volna legalább annak egyik vagy másik részletét beható tanulmány tárgyává.

A fiatal Polner Ödön is ennek a kérdésnek szenteli legelső munkáját. Alig volt 26 éves, mikor ez a munka megjelent, de a történeti, politikai és jogi ismereteknek olyan hatalmas tömegéről, olyan éles jogászai gondolkodásról s a jogdogmatikai módszernek olyan bravúros alkalmazásáról tesz benne bizonyosságot, hogy egyszerre legelső közjogászaik sorába emelkedett.

Concha Győző abban a Magyar Igazságügyben, melynek hasábjain közvetlenül megelőzően Nagy Ernő Közjogát olyan kedvezőtlen bírálatban részesítette, a legnagyobb elismerés hangján ír a fiatal szerző munkájáról.⁶

⁶ Magyar Igazságügy. XXXVI. kötet. 1891. 198—206. és 265—275. lap. Újra közölve a „Hatvan év tudományos mozgalmái között” c. kötetben 619—645. l.

„A munka címe kezdőre vall, tartalmát azonban bármely kész író magáénak vallhatná“ — írja.⁷ Majd megállapítja, hogy „szerző az európai tudomány színvonalán állva, a maga eszével, közjogi tradícióink szellemében, nemzetiesen gondolkodik s meg tudja találni az arányt, amelyben az általános európai jogfejlés a különös hazait módosítja. Bizonyára oly tulajdonságok ezek, amelyeknek közönségessé válásától függ tudományunk értéke úgy magunkra, mint a többi népekre nézve“.⁸

Polner az előszóban következőképen határozza meg munkája célját: „(Az osztrák-magyar) viszonynak fejtegetésében célom nem az, hogy a magyar közjognak azon *tételeit és elveit* újonnan kifejtsem, melyek e viszonynak alapját képezik s azt meghatározzák, mert e tételek és elvek a mi közjogunkban nem homályosak, senki által kétségbe nem vontak s elmélet és gyakorlat által kellőképen kifejtve, szabatosan meghatározvák. Célom e tételekből és elvekből a *jogi consequentiákat* levonni s a két ország viszonyára szigorúan alkalmazva a két ország viszonyának jogi constructionját adni, vagyis meghatározni azt, hogy ezen viszonyiak minő befolyása van a *magyar államnak állami állására, államhatalmának gyakorlására, souverénitására*; s ennek nyomán feleletet adni azon nem egyszer felvetett kérdésre, hogy vajjon a Magyarország és Ausztria között fennálló viszony az államkapcsolatok mely fajába tartozik“.

A munka ezt a célt teljes mértékben elérte. A magyar-osztrák viszony jogi természetét s az ezzel összefüggő kérdéseket olyan szabatosan oldotta meg, hogy megállapításainak legnagyobb része a magyar közjogi tudomány általánosan elfogadott tételévé vált.

Polner három részre osztva tárgyalja az anyagot. Az első rész az államkapcsolatokról általában szól, a második Magyarország és Ausztria viszonyának történeti fejlődéséről, a harmadik pedig a két állam akkori viszonyáról.

Az első rész előbb az államra vonatkozó alapfogalmakat fejti ki Polner professzorának; *Pulszky Ágostnak* a szellemében; majd ismerteti az új korban előforduló egyes államkap-

⁷ I. m. 198. lap.

⁸ I. m. 275. lap.

csolatokat, végül a harmadik fejezetben az államkapcsolatok elméletét adja.

Az államkapcsolatok osztályozásánál abból indul ki, hogy azokban egy vagy több állami szervezet van-e, vagyis, hogy *egy* államról van-e szó az államhatalomnak egyes kérdésekre vonatkozó eltérő organizációjával, vagy két, esetleg több államról, melyek bizonyos cél elérése végett szövetkeztek egymással. Az előbbiek az összetett (szövetséges) államok, amelyek közé nemcsak a szorosabb értelemben vett szövetséges államokat sorolja, aminő Svájc vagy az A. Egyesült Államok, hanem azt a viszonyt is, mely akkor Oroszország és Finnország közt állt fenn s amelynél az uralkodó, mint a közös államhatalom birtokosa ezt a hatalmat különböző szabályok szerint gyakorolta az egyik, mint a másik országban.

Ha két vagy több állam bizonyos cél érdekében szövetkezik egymással s mindegyik megőrzi a maga szuverén államiségét, két eset lehetséges. Az ilyen szövetségben az érdekelt államok szükségképen nemzetközi jogi kötelezettséget vállalnak államhatalmuknak a közössé tett cél érdekében való mikénti gyakorlására. Lehet, hogy ez a korlátozás, törvénnyel vagy kormányzati intézkedéssel, mindegyik államnak saját jogszabályává van téve úgy, hogy az az egyes államok alkotmányának is része, de lehet az is, hogy pusztán nemzetközi jogi kötelezettség marad s az állam belső szervezetére jogilag befolyással nincs. Az előbbi az államszövetség, az utóbbi a frigy vagy alliance.

Az államkapcsolatoknak ettől a hármas felosztásától: összetett állam, államszövetség és frigy független bizonyos államkapcsolatoknak, mint unióknak a megkülönböztetése. Unió általában az az eset, amikor több államnak közös uralkodója van. Az uralkodó közössége azonban a legkülönbözőbb viszonyban lévő országok közt lehetséges. Fennállhat olyan szuverén államok közt, melyek egymással szemben semmi jogi kötelezettséget nem vállaltak, (pl. Hollandia és Luxemburg), fennállhat olyan szuverén államok közt, melyek az államszövetség viszonyában vannak (Svédország és Norvégia) s végül fennállhat olyan országok közt is, melyek egy államot, u. n. összetett államot alkotnak (Oroszország és Finnország). Az uniók tehát az államkapcsolatok fenti felosztásába nem illeszthetők be, azt szükségképen keresztezik.

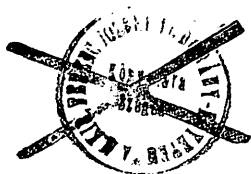
Az unió két fajtát: a perszonál- és a reáluniót azon az alapon különbözteti meg Polner, hogy az érdekelt államok államhatalma minő viszonyban van egymással: megmarad-e az egyes államok külön, önálló, független államhatalmának vagy közös államhatalommá egyesül. Az előbbi a perszonál-, az utóbbi a reálunió esete.

A munka második részében Magyarország és Ausztria viszonyának történeti fejlődését vizsgálva megállapítja, hogy az az unió, mely 1526-ban közöttük létrejött, a *pragmatica sanctio*ig nem volt államszövetség, hanem csak nemzetközi frigy s ez sem volt állandóan megállapítva, csak minduntalan megújult. Létrejött, valahányszor az adókat katonatartás céljából megajánlották s az ausztriai főherceg, majd az ausztriai államfő ennek elfogadása által a védelmi kötelezettséget vállalta, de mindég csak arra az egy esetre.⁹

A *pragmatica sanctio* által a viszony megváltozott. A *pragmatica sanctio* a perszonáluniót a két állam közt állandóvá tette s ez által a két államfő hatalmát egymás irányában bizonyos mértékig korlátozta. Ennyiben a két állam viszonya államszövetség lett, de ezentúl a *pragmatica sanctio* által létesített államszövetség nem terjedt. A közös és kölcsönös védelem kötelezettsége Polner szerint jogilag nem folyik a *pragmatica sanctio*ban megállapított együttes birtoklásból. Abból, hogy a két ország együttesen birtokolandó, csak az a jogi kötelezettség ered, hogy a két állam a trónörökösödést egyformán szabályozza. Igaz ugyan, hogy az 1867:XII. t. c. a közös és kölcsönös védelem kötelezettségét a *pragmatica sanctio*ból származónak mondja s így ezt, mint közjogi szabályt, Polner szerint is el kell fogadni, de ez nem zárja ki azt, hogy történelmileg vizsgálva a *pragmatica sanctio* által létesített jogviszonyt, a kölcsönös védelem kötelezettsége ne állapíttassék meg annak tartalmaként.

A közös és kölcsönös védelem kötelezettsége különben a nemzetközi frigyhez hasonló viszonyt hoz létre az érdekelt államok közt. Ennek folytán, ha elfogadjuk is azt az álláspontot, hogy a *pragmatica sanctio* ilyen kötelezettséget statuált, azt úgy kell tekintenünk, mint amely a már említett államszövet-

⁹ I. m. 96. lap.



ségi viszony mellett a nemzetközi frigy természetével bíró kapcsolatot tartotta fenn, illetőleg állandósította a két állam közt.

A *pragmatica sanctio*tól az 1867-iki kiegyezésig terjedő korszakban a két állam viszonya lényegesen nem változott. Kialakultak ugyan egyes ténylegesen közös szervek, melyek útján az uralkodó együttesen fejtett ki bizonyos államhatalmi tevékenységet, ezek közül azonban csak egy: a Staatskanzlei tekinthető a két állam olyan közös organumaként, mely által azok az államhatalmat jogilag, vagyis egymás irányában való korlátozással gyakorolták közösen.

Igy 1723-tól 1867-ig szintén kétféle államkapcsolat volt Magyarország és Ausztria közt: egyrészt államszövetség a trónörökösödés megállapítását illetőleg, másrészt nemzetközi frigy a Staatskanzlei-nak, mint közös külügyi organumnak beállítása által, mely nemzetközi frigy — ha a közös védelem jogi kötelezettségét fennállónak tekintjük, — erre a kötelezettségre is kiterjedt.

A munka harmadik része Magyarország és Ausztria viszonyát az akkor még hatályban volt tételes közjog alapján vizsgálja. Nem a tételes jogszabályokat ismerteti, hanem azok alapján a két állam közti viszony jogi alapját, s jogi természetét állapítja meg, kiterjeszkedve a kérdés-komplexum minden egyes részletére.

Idevonatkozó fejtegetései vetették meg alapját annak a felfogásnak, melyet a magyar-osztrák viszonyról közjogi irodalmunk elfogadott s amely a mellett, hogy történelmileg kifogástalanul van megalapozva s elméletileg is hibátlan, a nemzeti érdekek legteljesebb érvényesülésének lehetőségét biztosította a magyar állam teljes államiségének és szuverénitásának erőteljes kidomborításával.

Első sorban Polner Ödön nevéhez fűződik annak világos és szabatos megállapítása, hogy a Magyarország és Ausztria közti viszony *nemzetközi jogviszony* volt; hogy ez az összeköttetés a két állam közti nemzetközi szerződésen alapult s nem belső államszerződésen, mely a nemzet és a király, illetőleg az uralkodócsalád közt jött volna létre.

A belső államszerződések történelmileg nem indokolt s elméletileg tarthatatlan fogalmának elvetése egyszerre tisz-

tázta a helyzetet: a *pragmatica sanctio* és az 1867:XII. t. c. kifelé Ausztriával kötött nemzetközi szerződés, befelé pedig közönséges törvény, melyek kétségtől az országgyűlés és a király akarat — megegyezésével jöttek ugyan létre, de még sem szerződések, mert az országgyűlés és a király nem mint különböző és egymástól független felek állnak szemben, hanem mint ugyanannak az államnak a szervei, melyek egymástól függve s egymáshoz kapcsolódva tesznek bizonyos rendelkezéseket.¹⁰

Polner Ödön ezt az álláspontját külön és részletesebben is kifejtette abban a tanulmányában, mely „Az államalkotó szerződések (belső államszerződések) jogi természete a magyar közjogban” címmel az *Athenaeum* 1902. évi XI. évfolyamában jelent meg.¹¹ Megállapítja ebben a tanulmányban, hogy az ú. n. államalkotó vagy belső államjogi szerződések elmélete, mely *Lechner Ágost* nevéhez fűződik, csak bővebb kifejtése egy olyan tannak, mely alkotmányjogi irodalmunkban már a XVIII. században, sőt talán még régebben kifejezést nyert. Részletesen ismertetve közjogásainknak e kérdéssel szemben elfoglalt álláspontját — idevonatkozó fejtegetései közjogunk irodalomtörténete szempontjából is rendkívül becsesek —, *Ferdinandy Géza*nak azt a nagyobb tanulmányát veszi beható bírálata alá, mely közvetlenül megelőzően ugyancsak az *Athenaeum*ban jelent meg s mely éppen Polner fejtegetéseivel szemben igyekezett az államalkotó szerződések tanát megvédelmezni.¹²

Kifejti, hogy a nemzet és a király, illetőleg a nemzet és az uralkodócsalád közti szerződések elmélete közjogunk szellemétől idegen, alkotmányunk közjogias felfogásával: a szent

¹⁰ Polnerrel körülbelül egyidőben *Közjogának* 1891-ben megjelent második kiadásában — feladva az 1. kiadásban idevonatkozólag elfoglalt álláspontját — Nagy Ernő is elveti a nemzet és az uralkodócsalád közti államszerződés fogalmát s megállapítja, hogy ezek a törvény jogi természetével bírnak s így szigorúan véve annak fogalma alá esnek. Így a szerzőségben Polner Nagy Ernővel osztozik, de a részletes kifejtés érdeme mindenesetre a Polneré.

¹¹ *Athenaeum*. XI. évfolyam. 1902. 213—226, 344—360 és 477—491. lap. (Különlenyomatban is.)

¹² *Ferdinandy Géza*: Az államalkotó szerződések (belső államszerződések) a magyar közjogban. *Athenaeum*. X. évfolyam. 1901. 90—108, 231—253, 367—385, 493—513 és XI. évfolyam 1902. 1—13. lap.

korona elmélettel nem fér össze. A nyugateurópai hűbéri és méginkább a német rendi felfogás hatásaként vert nálunk gyökeret s ha kétségtelen is, hogy közjogunkban elfogadásra talált, nincs semmi okunk, hogy ehhez az idegenből átplántált felfogáshoz ragaszkodjunk: „Ha talán régebben szükséges volt is ennek az elméletnek a fenntartása azért, hogy az ország alkotmánya megóvassék, ma már erre nincs szükség, mert ma az más elmélet alapján határozottabban védelmezhető és fenntartható“. Meggyőzően fejti ki, hogy az államalkotó szerződések fogalmának elvetése nem jelenti történelmi alapon fejlődött közjogunknak eredetiségéből való kiforgatását, mert a közjog tudományos megvilágításában a régi elméletnek új elmélettel való helyettesítése nem változtatja meg a közjogot. Nagyon helyesen felveti a kérdést, hogy „a nemzeti állam fogalmának nem felel-e meg inkább, ha a királyt a nemzettel egy testet alkotó fejnek tekintjük, amely a test többi részével együttesen rendezi a maga életfeltételeit (mint az a régi szent korona-féle elmélet szerint történik), mint az, ha a királyt és a nemzetet egymással egyezkedő, alkudozó, szerződéseket kötő, ellenérdekű, szembenálló feleknek tekintjük“.¹³

Sorra veszi a belső államszerződéseknek azt a három csoportját, melyet Ferdinandy megkülönböztet: A) azokat, melyek a nemzet, az u. n. szent korona egész teste és az újonnan választott király, illetőleg dinasztia közt kötöttek; B) az állam és valamely fegyveresen ellene szegülő párt között kötött békeszerződéseket s C) az állam és a tőle elszakadó bizonyos területrész, illetőleg az államtól bizonyos területileg kivált rész között kötött szerződéseket.

Az első csoportba azok „a belső államszerződések“ tartoznak, melyeket már 1891-ben nemzetközi szerződéseknek minősített. Most még részletesebben kifejti és megindokolja ezt az álláspontját, megcáfolva Ferdinandynak azt az ellenvetését is, hogy a *pragmatica sanctio* már csak azért sem lehet nemzetközi szerződés, mert keletkezése idején Ausztria nem volt nemzetközi jogalany. Megállapítja, hogy Ausztria ez alatt a név alatt a *pragmatica sanctio* idején tényleg nem létezett ugyan, de voltak tartományok, amelyek, illetőleg amelyeknek

¹³ Athenaeum XJ. évf. 1902. 347. lap.

fejedelmei már a westfáliai béke határozatai alapján nemzetközi jogi alanyok voltak.

A második és a harmadik csoportba tartozó államszerződések jogi természetének kérdése már nem tartozik közvetlenül a magyar-osztrák viszony problémái közé, de megoldásuk szükséges volt a belső államszerződések egész elméletének tisztázásához, s ennek viszont épen a magyar-osztrák összeköttetés szempontjából volt különös jelentősége.

A második csoportba tartozó szerződésekre nézve, melyek az állam és valamely fegyveresen ellene szegülő párt közt kötöttek, megállapítja Polner, hogy azok jogi természetüket tekintve törvények. Az a körülmény, hogy létrejövetelüket a király és az ország egy része közti alkudozások és formális szerződéskötések előzték meg, jogi természetüket nem módosítja. Ha módosítaná, akkor minden törvényt, mely pártközi megállapodás alapján jött létre, pl. a kúriai bíráskodásról szóló 1899:XV. t. c.-et is belső államszerződésnek kellene minősíteni. A bécsi, a linzi és a nikolsburgi békék tényleg szerződések is, mert a magyar király és az erdélyi fejedelem közt is kötöttek, de nem belső államszerződések, hanem nemzetközi szerződések.

A harmadik csoportba tartozó esetekként Ferdinandy Erdély és Magyarország uniójával s a Horvátszlavonország államjogi állását szabályozó 1868:XXX. t. c.-kel foglalkozik. Az előbbire nézve kifejti Polner, hogy a szerződés a felek közt olyan jogviszonyt létesít, melyben azok egymástól külön, bizonyos mértékig egymással szemben állnak. Olyan megegyezést tehát, aminőn az Erdély és Magyarország közötti unió nyugszik s amely a két független fél viszonyát épen megszünteti, szerződésnek minősíteni nem lehet.

Az 1868:XXX. t. c. sem belső államszerződés, hanem magyar törvény, melynek csak a megváltoztatása történik a saját maga által kimondott szabálynál fogva más módon, mint egyéb törvényeké.

Az, hogy Polner végleg száműzte közjogi irodalmunkból a belső államszerződések elavult és sok zavart keltő tanát, tudományos munkásságának egyik legnagyobb eredménye. Ezt az elméletet megdönteni nem volt könnyű feladat, nemcsak az irodalomban uralkodott Lechner tekintélyére támaszkodva

szinte korlátlanul (Nagy Ernő is Közjogának 1891-ben megjelent II. kiadásában csak a nemzet és a király, illetőleg a dinasztia közti szerződéseket minősíti törvényeknek, az 1868: XXX. t. c.-et továbbra is szerződésnek mondja),¹⁴ hanem hatalmas alátámasztást nyert az 1867:XII. t. c.-nek azzal a rendelkezésével is, mely a *pragmatica sanctio*t „ünnepélyes alapszerződésnek” nevezi. (2. §.) A Polner történeti és jogi tudására s az ő tudományos módszerére volt szükség ahhoz, hogy közjogunk ettől az elmélettől megszabadulva, a modern tudomány szellemében tárgyalja az idevonatkozó kérdéseket.

Magyarország és Ausztria kapcsolatának jogi alapjával foglalkozik Polner abban a tanulmányában is, melyet a M. Tud. Akadémiában mint levelező tag 1912. április 5-én székfoglaló értekezésként mutatott be s mely a Concha Győző egyetemi tanárságának negyven éves emlékére kiadott Ünnepi Dolgozatokban jelent meg.¹⁵ Ebben kifejti, hogy az 1867:XII. t. c.-nek az a megállapítása, hogy a *pragmatica sanctio* a felsőges uralkodó ház és Magyarország közt létrejött alapszerződés, nemcsak nincs ellentétben azzal a felfogással, mely a *pragmatica sanctio*t nemzetközi szerződésnek tekinti, hanem egyenesen azt fejezi ki. Az államalkotó szerződésekről szóló tanulmányában azt az akkor még uralkodó álláspontot látszik elfoglalni, hogy az 1867:XII. t. c. szerint a *pragmatica sanctio* a nemzet és az uralkodó, illetőleg a dinasztia közötti szerződés s megállapítja, hogy az 1867:XII. t. c.-nek ez az álláspontja nem lehet döntő abban a tekintetben, hogy tudományosan, elméletileg a *pragmatica sanctio*t minek tekintsük. A törvény rendelkezései változatlanok, míg fennállanak, de a rendelkezések jogi természetének minősítése a változó felfogáshoz képest szintén változik.¹⁶

Újabb tanulmányában meggyőzően fejti ki, hogy az 1867:XII. t. c. a *pragmatica sanctio*t nem a nemzet és a magyar király közti szerződésnek nevezi, — amint közjogászaink megelőzően kivétel nélkül hirdették — hanem olyan szerződésnek, mely egyrészről Magyarország, tehát nem a nemzet, hanem a

¹⁴ I. m. 12—13. lap.

¹⁵ Ünnepi Dolgozatok Concha Győző egyetemi tanárságának negyven éves emlékére. Budapest, 1912. 299—315. lap.

¹⁶ Athenaeum XI. évf. 1902. 482. lap.

magyar állam, másrésről a „felséges uralkodóház“, a Domus Austriaca, az örökös tartományokkal bíró s azok felett teljes állami hatalmat gyakorló osztrák fejedelmi ház között kötöttetett s így az 1867:XII. t.-c. szerint is nemzetközi szerződés, mely két állam, két nemzetközi jogalany közt jött létre. Ez a megállapítás elhárította az utolsó momentumot is, melyre a nemzetközi szerződés elméletének helyessége ellen hivatkozni lehetett.

Polner az osztrák-magyar összeköttetésnek nemcsak a jogi alapját fejtette ki közjogi felfogásunkat egészen átalakító módon, hanem igen beható vizsgálat tárgyává tette ennek az összeköttetésnek tartalmát is. Magyarország és Ausztria közjogi viszonyáról szóló alapvető tanulmányában kimerítően tárgyalta a két állam u. n. közös ügyeit, külön fejezetekben szólva a közös ügyekben való törvényhozás és kormányzás kérdéséről. Behatóan megvilágította e viszony befolyását az állampolgárok és az államterület jogállására, a két állam kifelé való jelentkezésére s végül az államhatalom gyakorlására a nem közös ügyekben. A közös ügyekről szóló közleményeket ő írta meg a Magyar Jogi Lexikon számára is,¹⁷ s ezek a cikkek az ő tollából eredő, főleg az angol alkotmányjog s a parlamenti jog kérdéseire vonatkozó többi cikkekkel együtt a jeles lexikon legértékesebb közleményei közé tartoznak.

Az osztrák-magyar összeköttetés tartalmára vonatkozó fejtegetéseiben mindenütt élesen domborítja ki Magyarország csorbitatlan szuverén államiságát. Hangsúlyozza, hogy úgy a külügyek, mint a hadügyek csak részben közösek, illetőleg, amint nagyon szabatosan megállapítja, nem is közösek, hanem csak „együttesen intézendők“. Erősen aláhúzza Magyarország külön nemzetközi jogalanyiságát, sőt ezen a ponton addig megy, hogy Ausztria-Magyarország külön nemzetközi jogalanyiságát egyenesen tagadja. Szerinte Ausztria-Magyarország együttesen is, mindég mint két külön nemzetközi jogalany jelentkezik. Épen ezért nem helyes, ha idegen államnak velük kötött szerződéseiben a két szerződő államról van szó. Ez utóbbi megjegyzése tényleg helyes is, mert ezekben a szerződésekben nem két, hanem három állam szere-

¹⁷ Ezek a közlemények különlenyomatban is megjelentek: Polner Ödön: A közös ügyek. Különlenyomat a Jogi Lexikon IV. kötetéből. Budapest, 1901. 170. lap.

pelt. Ausztria-Magyarország külön nemzetközi jogalanyiségának elismerése azonban Magyarország külön államiságának legkisebb sérelme nélkül megtörténhetik, mert ebben az esetben nem egy állam, hanem egy államkapcsolat szerepelt a nemzetközi jog alanyaként.

Nagyon értékesek a delegatio jogállására vonatkozó fejtegetései. A delegatio, amint ezt élesen hangsúlyozza különösen abban a cikkben, mely „Közös ügyek” címszó alatt a Magyar Jogi Lexikonban jelent meg,¹⁸ nem közös szerv, hanem a magyar delegatio a magyar országgyűlés bizottsága s mint ilyen, a közös ügyekre vonatkozó törvényhozás szerve. A király által megerősített határozatai épp oly kötelező erővel bírnak a közös ügyek terén, mint a nem közös ügyek terén a törvények. Az a helyzet, hogy ezekben az ügyekben, ahol annak gyakorlása nincs absolute a törvény formájához kötve, a törvényhozó organum jogosítványai úgy gyakoroltatnak, hogy annak egyik tényezője, az országgyűlés helyett annak egy küldött bizottsága jár el.

A magyar-osztrák összeköttetés *jogi minősítésére* nézve Polner is azt az álláspontot fogadja el, hogy a két állam közti kapcsolat perszonálunió. A perszonál- és reálunió megkülönböztetésnek alapjául, mint már láttuk, azt tekinti, hogy az érdekelt államok hatalma megmarad-e külön és független államhatalomnak, vagy egy közös államhatalommá egyesül. Ezen az alapon a Magyarország és Ausztria közti unió kétségtől perszonálunió volt. Reáluniónak nevezni ezt az összeköttetést agályosnak látszott azért, mert reálunió alatt a magyar felfogás az inkorporatív uniókat értette, melyektől a magyar-osztrák összeköttetés jogi természetét tekintve a legélesebben különbözött. Ma, amikor ez az összeköttetés már a múlté, nincs semmi veszedelem benne, ha a fejedelmi uniókra vonatkozó felfogásunkat revízió alá vesszük s a perszonálunió fogalmát azokra az esetekre alkalmazzuk, melyekben az államfő személyének közössége kizárólag csak tényleges állapot s amelyeknél ily módon az érdekelt állam közt jogi összeköttetés nincs is.

A magyar-osztrák kapcsolattal összefüggő kérdésekre vonatkozik Polnernek az a tanulmánya is, melyet „A *pragmatica sanctio* és a házi törvények” címmel a Magyar Jogász-

¹⁸ Közös ügyek címen közzétett különlenyomat 12. és k. l.

egylet 1902. nov. 22.-iki ülésén olvasott fel s mely a Magyar Jogászegyleti Értekezések sorában jelent meg.¹⁹ Ez a tanulmány annak az álláspontnak a bírálata, melyet *Jászi Viktor* ugyancsak a Magyar Jogászegyletben a kérdésre vonatkozólag kifejtett.²⁰

A kérdésnek Ferenc Ferdinánd főherceg házassági nyilatkozata, illetőleg annak az 1900:XXIV. t. c. által történt be-cikkelyezése adott aktualitást. A főherceg morganatikus házassága s annak a trónöröklés szempontjából való jogkövetkezményei élénken foglalkoztatták az egész magyar közvéleményt. A vita a körül forgott, hogy az egyenrangú házasságból történt születés előfeltétele-e a magyar trónörökösödésnek? A főherceg 1900. június 28-án kelt nyilatkozatában „különösen elismeri és még világosan is kijelenti, hogy (fentemlített) házasságukból származó gyermekeiket és azok utódait, miután ők nem tagjai a legmagasabb uralkodó háznak, nem illeti meg a trónöröklési jog a birodalmi tanácsban képviselt királyságok és országokban, tehát az 1723:I. és II. t. c. értelmében a magyar korona országaiban sem és azok a trónöröklési jogból ki vannak zárva“. Az 1900:XXIV. t. c. ezt a nyilatkozatot „az 1723:I. és II. t. c.-ek rendelkezéseivel teljesen egyezőnek találván, annak kiemelésével, hogy a trónörökösödésnek az 1723:I. és II. t. c.-ekben foglalt szabályozása, úgy keletkezés, mint feltételeire és tartalmára teljesen önálló és hogy minden a trónöröklés körébe tartozó kérdések annak rendeletei szerint ítélandók meg“ törvénybe iktatta, s ezzel az 1723. évi törvényeknek azt a hiteles magyarázatot adta, hogy azokban az egyenrangú házasságból való születés a trónöröklés feltételeként van megállapítva.

Jászi szóbanforgó előadása tulajdonképen az 1900:XXIV. t. c.-nek az ellen a megállapítása ellen irányult, hogy „a trónöröklésnek az 1723:I. és II. t. c.-ekben foglalt szabályozása... feltételeire és tartalmára nézve teljesen önálló“. Szerinte az idézett törvénycikkek a róm. kath. valláson kívül nem a törvényes születést s az ausztriai főhercegi minőséget állapították

¹⁹ Polner Ödön: A pragmática sanctio és a házi törvények. Magyar Jogászegyleti Értekezések XXV. 3. füzet. Budapest, 1902.

²⁰ Jászi tanulmánya mint a Magyar Jogászegyleti Értekezések XXV. kötetének 1. füzeté jelent meg.

meg a trónöröklés feltételeként, amint azt a magyar közjogi felfogás általában vallotta. A „legitimi successoris Austriae Archiduces“ kitétel az ő nézete szerint nem törvényes születésű ausztriai főhercegeket, hanem az ausztriai főhercegségnek törvényszerinti utódait jelenti, vagyis a magyar trónöröklés feltétele az, hogy az illető az osztrák örökös tartományoknak uralkodója legyen.

E szerint a felfogás szerint Magyarország egy idegen ország szabályait fogadta volna el saját trónöröklésére nézve irányadóknak, oly módon, hogy ha a trónutódlás szabályait Ausztriában újonnan szabályozták volna, ezek az újabb szabályok Magyarországon is minden újabb törvényes intézkedés nélkül kötelező erővel bírtak volna, mert Magyarország királyának ez értelmezés szerint annak kell lenni, aki Ausztriában uralkodik.

Polner a munkáit jellemző alaposzággal szállt síkra ez ellen a tarthatatlan és veszedelmes álláspont ellen. Elismerte, hogy a successor szó általában jogutódot jelent, de gondosan kikeresett adatokkal igazolta, hogy a magyarországi latin nyelvben sokszor szerepel „leszármazó“ értelemben is. Meggyőzően mutatta ki azt is, hogy Archiduces Austriae nem az uralkodó főhercegeket jelenti, t. i. nem azokat, akik Ausztriában uralkodók, hanem azokat, akiket ez a cím megillet, vagyis, miután ez a cím az akkor úgynevezett osztrák ház, a Domus Austriaca minden tagját megillette, az osztrák ház mindkét nembeli összes tagjait.

Nyomatékosan hangsúlyozta Jászival szemben azt is, hogy a többi országok és tartományok birtoklása nem feltétele a magyar királyi szék elfoglalásának és ha az 1723:II. t. c.-ben meghatározott ágak valamelyik leszármazója elveszítené az osztrák örökös tartományokat, ezzel sem ő, sem az ő leszármazói nem veszítenék el a magyar trónra való igényt. A trónöröklésnek az 1723-iki törvényekben foglalt szabályozása feltételeire és tartalmára nézve igen is teljesen önálló, ennek következtében ha egyszer egy nyílt kérdést kellene eldönteni, annak nem lehet az útja, hogy az a házi törvényekben szabályoztassék. Az ilyen kérdések Magyarországot illetően mindig a magyar törvényhozás útján tisztázandók.

A magyar trónöröklés feltételeinek kérdésével 1916-ban

újából foglalkozott Polner a Jogtudományi Közlönynek abban az ünnepi számában, amely IV. Károly király koronázása alkalmából jelent meg.²¹ E sorok írójának egy értekezésére²² is reflektálva, ismét vizsgálat tárgyává teszi egyrészt a „legitimus successor“, másrészt az „Austriae Archiduces“ kifejezés értelmét.

Az előbbire nézve megállapítja, hogy annak az uralkodó felfogástól eltérő az az értelmezése, mely szerint a családhoz tartozásban való jogszerű utódot jelent, nagyon közel áll a legitimus successor kifejezés rendszerinti értelméhez és igen alkalmas a trónvárományosoknál megkívántatott kellékek tekintetében sok kérdés megoldására, de maga részéről mégis bizonyosnak tartja, hogy a törvény keletkezését tekintve a legitimus szóban rejlő értelem a törvényes házasságból származás kellékére mutat rá.

Az Austriae Archiduces kifejezés értelmét illetőleg pedig újabb érvekkel támasztja alá azt az álláspontját, hogy az nem az uralkodó főherceget, de nem is csak azokat jelenti, akik a főhercegi cím birtokában vannak, hiszen akkor azoknak a leányági leszármazóknak, akik idegen családok tagjaivá lettek, nem lenne örökösödési joguk, hanem a Domus Austriaca összes tagjait.

A magyar-osztrák közjogi viszony körébe tartoznak végül azok a fejtegetései is, melyekben IV. Károly király trónralépése alkalmából az új király nevével és a királyi címmel foglalkozott,²³ olyan megoldásokat hozva javaslatba, melyek Magyarország külön államiságát és azt, hogy az uralkodó két szuverén állam uralkodója, a legnagyobb közjogi precizitással juttatták kifejezésre.

III. *A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban* című tanulmánya 1893-ban, mint a Jogi Szemle különlenyomata jelent meg.²⁴ E tanulmányban először elméletileg fejti ki a vég-

²¹ Polner: A magyar trónöröklés feltételei. Jogtud. Közlöny. LI. évfolyam 1916. 482—487. lap.

²² Buza: A magyar trónörökösben megkívántatott kellékek. Jogtud. Közlöny LI. évf. 1916. 301—303. és 310—312. lap.

²³ Polner Ödön: Aktuális közjogi kérdések. Jogtudományi Közlöny. LI. évfolyam. 1916. 423—424 és 438—439. lap.

²⁴ Dr. Polner Ödön igazságügyi min. fogalmazó. A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban. Budapest, 1893. 94. lap.

rehajtó hatalom fogalmát s e hatalom körébe tartozó állami tevékenység különböző fajait, majd a történeti fejlődésre is figyelemmel a végrehajtó hatalomnak a magyar tételes jog szerinti szervezetét tárgyalja.

Polner elveti az államhatalmi funkcióknak törvényhozó, végrehajtó és bírói funkciókra való hármass felosztását. Csak két államhatalmi tevékenységet ismer: a törvényhozást és a végrehajtást, a bírászkodást a végrehajtás részeként tekinti. Ennek az elvi álláspontjának megfelelően tanulmánya a bírászkodás kérdéseire is kiterjed.

Az állami tevékenységnek szerinte négy faja van: a szabályalkotás, a jogalapító ténykedés, a hatóságoskodás és a hatóság nélküli közigazgatás. A *szabályalkotás*, ha a törvény formájában történik, törvényhozási funkció, a másik három együttesen a végrehajtás. *Hatóságoskodás* alatt érti mindazokat a nem szabályalkotásra irányuló állami funkciókat, melyekben az állami hatalom közvetlen gyakorlása foglaltatik azokkal szemben, akik ennek a hatalomnak alá vannak vetve. A hatóságoskodásnak a szerint a viszony szerint, mely vele össze van kötve, két fajtát különbözteti meg. Az egyik az, amely a magánosoknak jogosítotttsági állapotával jár és amely a magánosok jogait elégíti ki, ez a jogszolgáltatás. A másik az, mely a magánosoknak csak alávetettségi viszonyával jár, a nélkül, hogy erre más magánosok jogának kielégítése végett szükség volna, ez a közigazgatás.

A *jogalapító ténykedés*, aminő pl. a telekkönyvi bejegyzés, valamely vagyon zár alá helyezése, gondnok-kirendelés, törvényesítés, cím-, rend adományozása, vámszedési jog engedélyezése, honosítás stb. különbözik a hatóságoskodástól. E cselekmények nem parancsok, nem is engedélyek, sem a parancsok hatását kikényszerítő vagy azok helyett végzett cselekedetek, hanem olyan cselekmények, melyek az egyeseknek egymáshoz vagy az állami szervekhez való viszonyát bizonyos irányban befolyásolják, az egyes jogainak vagy jogai korlátoztságának alapjává válnak. Ilyen jogalapító ténykedések a bíróságok perenkívüli funkciói is, míg a jogszolgáltatás a hatóságoskodás fogalma alá esik.

A *hatóságnélküli közigazgatás*, vagyis az állami szerveknek az a tevékenysége, mely hatalom kifejtéssel nem jár, ha-

nem vagy csak technikai tevékenységre irányul, vagy olyan cselekvésekre, amelyeneket a magánosok is végezhetnek, nagy mértékben különbözik a hatóságoskodás mindkét fajtától, nemcsak a jogszolgáltatástól, hanem a közigazgatástól is. Tulajdonképpen nem is volna közigazgatásnak nevezhető, de ha annak neveztetik is, a hatóságoskodással járó közigazgatástól élesen elkülönítendő.

A következőkben azzal foglalkozik, hogy minő szervei vannak nálunk a végrehajtó hatalom fogalma alá vont három tevékenységnek, hogyan van ez a három tevékenység közöttük felosztva s hogy ezeknek a szerveknek egymással s különösen a királlyal, mint a végrehajtó hatalom birtokosával szemben minő a helyzete.

Kimerítően tárgyalja először a királyi, azután a törvényhatósági és községi szerveket, majd részletesen foglalkozik a király és a miniszterek hatáskörével, beható vizsgálat tárgyává téve különösen a minisztereknek a királlyal szemben való jogi helyzetét. Fejtegetései, melyek az államhatalom szervezetére vonatkozó jogszabályok igen széles körét ölelik fel, tele vannak éles megfigyelésekkel és szabatos megállapításokkal s nagy mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy közjogunkban az államhatalmi szervek jogi helyzetére és egymáshoz való viszonyára vonatkozó kérdések tisztázódjanak.

IV. A magyar-osztrák összeköttetés mellett a parlamenti jog s a vele összefüggő kérdések a közjognak az a második területe, mely Polner állandó és különös érdeklődésének tárgya s melyre vonatkozó tanulmányai erős hatással voltak a magyar közjogi tudományra s nem egy esetben a törvényhozásra is.

a) Idevonatkozó tanulmányainak mintegy alapjait rakta le abban a hosszabb publikációban, mely „A választói jog mi volt” címmel a Jogtudományi Közlöny 1901. évi XXXVI. évfolyamában jelent meg.²⁵

Ez a tanulmány — mint maga is megjegyzi — „nemcsak a választójoggal foglalkozik, sőt túlnyomó részben nem is az, hanem az ember alanyi jogosítványaival általában és kü-

²⁵ Polner Ödön minisztéri titkár, egyetemi m.-tanár: A választói jog mi volt. Jogtud. Közlöny. XXXVI. évf. 1901. 257, 267, 278, 288, 303, 312, 320, 328. és k. lap.

lönösen közjogi jogosítványaival és azoknak az ember jogai rendszerében való helyével“. Olyan problémának: az alanyi közjogok kérdésének rendszeres kifejtését adja, melyet közjogi tudományunk megelőzően alig részesített figyelemben. Mindjárt a tanulmány kezdetén felállítja a tételt, hogy a vá-nem szubjektív joga, hanem közhatalma, úgy hogy szabatosan lasztói jog, miként a többi politikai jog is, az egyeseknek nem is választói jogról, hanem választói hatóságról kellene beszélni. Az alanyi jog első lényeges vonása, hogy az az illető magánérdekeit elégíti ki, a második az állam részéről való biztosítás vagyis a segítség és orvoslás ígérete arra az esetre, ha az alanyi jogot akár magánosok, akár állami szervek részéről sé-relem érné. Azzal, ami alanyi joga, az ember szabadon rendel-kezik, ennek következtében ki van zárva, hogy az, ami alanyi joga, az illetőnek egyszersmind kötelessége is legyen.

Az alanyi jogok fogalma ugyanaz a közjogban, mint a magánjogban. A közjogban is vannak alanyi jogok, de alanyi közjogokról csak akkor lehet szó, ha az alanyi jog lényeges vonásai az illető jogi rendezésnél fennforognak.

Az u. n. szabadságjogokra vonatkozólag, melyekre nézve akkor már a magyar közjogi irodalomban is uralkodóvá kezdett válni az a felfogás, hogy azok nem az egyes alanyi jogai, hanem csak az államhatalom gyakorlásának korlátai, azon a véleményen van, hogy a kérdés egységesen nem dönthető el, mert a szabadságjogok között vannak olyanok, amelyek az embernek csakugyan alanyi jogai s vannak olyanok, amelyek nem azok. A személyes szabadság pl. az embernek saját érde-kében államilag biztosított állapota úgy a többi emberekkel, mint az állami szervekkel szemben. Ennek következtében a személyes szabadságra való jog lényegében nem különbözik az ember helyzetjogaitól, pl. a tulajdonjogtól. A személyes sza-badságon kívül vannak az embernek más állapotai is, melyeket az állam épen úgy biztosít és épen úgy oltalmaz, mint a sze-mélyes szabadságot s amelyeknek biztosítása ép úgy az ember érdekét mozdítja elő elsősorban, mint az. Ennélfogva ezek épen úgy jogai az embernek, mint a személyes szabadság joga. Ilyen pl. az életre, a testi épségre, a becsületre való jog.

Más szabadságjogoknál pl. a sajtószabadságnál, vallás-szabadságnál, gyülekezési és egyesülési szabadságnál nem ál-

lapotról van szó, hanem arról, hogy az emberek bizonyos cselekményei szabadok legyenek. Ez a körülmény ugyan nem zárja ki azt, hogy e cselekmények megtételének lehetősége alanyi joggá tétessék, tekintettel azonban arra, hogy e cselekmények szabadsága rendszerint inkább közérdek, mint a magánosok érdeke, azok nem igen válnak az ember jogaivá még akkor sem, ha az állam biztosítja őket. Ezek a „szabadságjogok” tehát nem alanyi jogok, hanem az államhatalom gyakorlásának szabályai.

Vannak a közjogban olyan alanyi jogok, melyek az egyeseket az állammal szemben annak bizonyos hatalomkifejtéssel járó cselekményeire illetik meg. Ha az állam ilyen tevékenységre az egyes érdekében kötelezi magát, alanyi jogot ad nekik, még ha annak érvényesítésére nincs is olyan út előszabva, mint a magánosok cselekvéseire vonatkozó jogokra nézve.

Az u. n. politikai jogok az egyeseknek az állami tevékenységben való részvételét biztosítják. Aki állami tevékenységet végez, államhatalmat gyakorol és pedig nem közvetlenül, saját érdekében, hanem az állam érdekében. Ilyen állami tevékenység egyéneknek állami szervként való kijelölése. Ez a kijelölés történhetik kinevezés és választás útján. A választás lényegileg épen olyan természetű cselekmény, mint a kinevezés. Amint a kinevezés nem joga a kinevezőnek, hanem hatósága, épen úgy a választásra való hatóság sem joga a választóknak.

A választói hatóságot gyakran úgy tekintik ugyan, mint ha az a választók érdekében volna. Ezen alapszik pl. a választói jog általánossá tételének követelése. Ez az álláspont azonban egészen téves.

A választói jog nem alanyi jog olyan értelemben sem, hogy az illetőnek választóként, tehát állami szervként való elismerését jelentené. Az az igény, hogy a választó a választói névjegyzékbe felvétessék, szintén nem alanyi jog következménye. Nem más, mint annak lehetővé tételére szolgáló eszköz, hogy az, aki a választói hatósággal felruházott, ezt a hatóságot gyakorolhassa is. Az, hogy a választót a névjegyzékbe felveszik, nem a választó érdekében történik. Ezért van, hogy a névjegyzékbe való felvételt nemcsak az érdekelt választó kérheti, hanem más is, aki az illető választóval semmiféle jogviszonyban sincs.

Vannak állások, melyeket nem kinevezéssel és nem választással nyernek el az illetők, hanem a törvény határozza meg, hogy valaki bizonyos állást elfoglaljon. Így az akkori jog szerint a főrendiház tagjai s a megyei virilisták a törvény erejénél fogva voltak állásban. Az ilyenek is hatóságot gyakorolnak s mivel e hatósággal nem saját érdekükben ruháztatnak fel, alanyi jogokról itt sem lehet szó.

Általában az u. n. politikai jogok nem alanyi jogok, hanem — ha gyakorlásukat sokszor nem látják is el szankciókkal — köteleességek.

Az a felfogás, mely politikai „jogokról” beszél, tulajdonképpen annak a középkori jogi és társadalmi felfogásnak a maradványa, mely szerint az uralkodók az alattvalókkal és viszont, mint magánjogilag jogosítottak állottak szemben. Akkor még nem volt és nem is lehetett szó arról, hogy valaki közhatalommal bírjon, hanem csak arról, hogy valakinek az uralkodóval s ennek az alattvalókkal szemben legyenek jogai. Az államhatalomban való részvételnek alanyi jogként való felfogása azonban az állam mai fogalmával összeegyeztethetetlen.

A választói jog jogi természetére vonatkozó fejtegetéseit mintegy kiegészíti az a nagyobb terjedelmű munkája, mely „Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből” címmel a Balogh Jenő által szerkesztett Jogi Értekezések 1. füzeteként 1902-ben jelent meg.²⁶

Ez a munka a magyar parlamenti jog három kérdésével foglalkozik: 1. az országgyűléssel, mint állami szervvel, 2. az országgyűlési tagság feltételeivel s 3. az országgyűlési tagsággal járó hatósággal és annak megszűnésével.

Szigorúan közjogi tanulmány, mely a kitűzött kérdéseket kizárólag jogi szempontból teszi vizsgálat tárgyává, az állami jogrend idevonatkozó részének — mint maga mondja — quasi anatómiai kifejtését adva.

Az első kérdésnél előbb az országgyűlés jogi állásával foglalkozik, nagyon élesen és világosan határozva meg annak jogi helyzetét. Meggyőzően fejt ki, hogy a magyar országgyűlés nem két szerv együttes elnevezése, hanem egy szerv, melynek két egymástól független része van. Ez az egysége a

²⁶ Polner Ödön budapesti egyetemi magántanár: Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből. Budapest. 1902. 123. lap.

leghatározottabban kifejezésre jut abban, hogy az országgyűlést a királynak egységesen kell összehívni, megnyitni és be-rekeszteni. Amennyiben az egységes hatáskör mellett az egyik háznak olyan hatásköre is van, mely nem az egész országgyűlés, hanem csak az illető ház hatásköréeként van megállapítva, annyiban az a ház, mint az országgyűlésen kívülálló szerv áll fenn és működik. Ennek a tételnek, hogy az országgyűlés két részből álló egy szerv, fontos politikai jelentősége is van. Politikai értelemben az országgyűlés a nemzet érdekeinek képviselője. Ez áll az országgyűlés mindkét házára vonatkozólag s e hivatás betöltésére alkalmasabb, ha a két rész egy szervnek tekinti magát. E mellett a felfogás mellett a két ház között felmerülhet ellentétek is könnyebben kiegyenlíthetők.

Az országgyűlés keletkezésének első időszakában, sőt még később is a vegyes házbeli királyok idején az országgyűlésen maga a király is részt vett és azt maga vezette. Ekkor az országgyűlés fogalmához a király is hozzátartozott. Ez a felfogás csak később, úgy látszik, főleg a Habsburg-házbeli királyok idején szűnt meg, amikor az idegen uralkodók révén a német tartományok rendi alkotmányának mintájára az államéletnek Középeurópában divatos kettőssége nálunk is erőre kapott. Olyan jogintézmények azonban, melyek alapján a királyt az országgyűlés alkotó részének lehetne vagy kellene tartani, — habár gyér számban — még mindég vannak. Ilyen a királyt megillető törvénykezdeményezési jog, melyet miniszterei útján gyakorol, ilyen, hogy az országgyűlést a király nyitja meg és rekeszti be és pedig vagy személyesen vagy külön megbízott útján. Az általános felfogás azonban a királyt az országgyűléstől különálló szervként tekinti, mert a rendi állam kettéválasztó iránya a modern államok államjogában is megmaradt. Megmaradt különösen ott, ahol a királyságnak az államéletben való nagyobb hatalma tényleg még mindég érvényesül, mert a két szerv szembeállítását a királyság felsőbbségének inkább kedvez.

Az országgyűlés az államnak független, de nem önálló szerve. A függetlenség azt jelenti, hogy tevékenysége tekintetében nincs más szervnek alárendelve, de nem jelenti azt, hogy létrejövetelére más szervnek ne volna befolyása, hiszen részben választásból, tehát az állampolgárok cselekvéseiből, részint

a király ténykedéséből: kinevezésből és adományozásból áll elő s csak akkor jön létre, ha a király összehívja. Az országgyűlés nem önálló szerv, mert önmagában kiható tevékenységet, t. i. olyat, mely az állami szervezeten kívülállókra bír közvetlen hatással, nem végezhet, de nem önálló azért sem, mert működésének megindulása, folytatása és megszűnése más szerv tevékenységétől függ.

Az országgyűlés a királlyal együtt az állami legfőbb hatalmat gyakorolja s nemcsak osztozik a királlyal ennek a legfőbb hatalomnak gyakorlásában, hanem a koronázás és az esetleges királyválasztás által a király létrejövetelét lehetővé teszi. Ennyiben az országgyűléssel szemben a király is önállóan szerv.

Az országgyűlés csak a királlyal együttesen szuverén. A király egyedül is az, de az országgyűlés nem. Az országgyűlés az állami szervezetben nem áll azon a fokon, amin a király. A királynak több a hatalma, mert a törvényhozáson kívül a végrehajtó hatalom is őt illeti meg. E mellett a király az országgyűléssel szemben nagyobb mértékben önálló, mint az vele szemben. A királyválasztó vagy koronázó országgyűlés a királytól a hatalmat el nem veheti, az országgyűlésnek tehát a királyi szerv megszűnésére nincs olyan befolyása, mint a királynak az országgyűlés megszűnésére.

Ami az országgyűlésnek az állampolgárokhoz, illetőleg ezek összeségéhez, a nemzethez való viszonyát illeti, az országgyűlés a nemzetnek jogilag nem képviselője. Annak idején, mikor a nemesek személyes megjelenése volt a szabály, azok a követek, akiket a szegényebb nemesek maguk helyett küldtek fel, ezeknek meghatalmazottai voltak. Amikor a nemesség fejenként való megjelenésének szabálya megszűnt, a követ nem volt többé meghatalmazott, mert hiszen a küldők nem egy őket megillető s általuk is gyakorolható jogot ruháztak át rá. A viszony kiküldetési, közvetítői viszonyra alakult át, melynél fogva a küldő a követnek utasítást adhatott, őt felelősségre vonhatta és visszahívhatta. Ma a választás egyszerűen kijelölése annak, aki a törvénynél fogva az országgyűlés tagja lesz, s ebben a kijelölésben nincs semmiféle felhatalmazás.

A főrendiház ama tagjai, akik ott királyi ténykedés alap-

ján foglalnak helyet, szintén nem képviselői a királynak. Ők nem a király jogait gyakorolják az országgyűlésen, a király őket nem utasíthatja, vissza nem hívhatja és felelősségre nem vonhatja.

A következőkben nagyon finoman elemzi Polner a király befolyását az országgyűlés létesülésére, fennállására és működésére. Idevonatkozó fejtegetései igen élesen határolják el az egymáshoz közelálló jelenségeket és tisztázzák a királyi hatáskörbe tartozó egyes funkciók lényegét és jogi természetét.

Az országgyűlés létesülése két mozzanatból áll. Az egyik alkotó elemeinek a keletkezése, a másik az országgyűlés megalakulása alkotó elemeiből. Az országgyűlés hirdetése és összehívása közt különbség van. Az országgyűlés hirdetése annak az időpontnak megállapítása, melyben az országgyűlésnek alkotó elemeiből meg kell alakulnia, az összehívás pedig felhívás a főrendekhez a megjelenésre, a képviselőválasztókhoz pedig arra nézve, hogy a választást ejtsék meg. Mivel az 1885: VII. t. c. alapján a főrendek csak egyszer kaptak királyi meghívó levelet, ők az új országgyűlésen az országgyűlés hirdetése alapján jelentek meg, de a képviselőház keletkezését illetőleg az országgyűlés összehívása továbbra is lényeges feltétel maradt.

Az országgyűlés megnyitása, mely szintén a király hatáskörébe tartozik, nem nélkülözhetetlen előfeltétele, csak szokásos előzménye az országgyűlés megalakulásának.

Az országgyűlés megalakulása abban áll, hogy az országgyűlés elemei az előre meghatározott helyen és időben összejönnek és testületi szervezetet vesznek fel; elnököt nyernek, illetőleg választanak, aki helyét elfoglalván az országgyűlés testületi működésre képessé lesz. Az alelnökök és a jegyzők megválasztása tulajdonképpen már nem tartozik a megalakuláshoz.

Az országgyűlés nem folytonos szerv, időszakonként megszűnik. Az országgyűlés megszüntetése a király hatáskörébe tartozik, úgy azonban, hogy ez a megszüntetés öt éven túl nem terjeszthető. Ha ez az idő letelt, az országgyűlés királyi intézkedés nélkül is megszűnik. A király az országgyűlést ilyenkor is berekesztheti, de ez csak formális intézkedés, mely nem jár jogi hatállyal. A királynak joga van az országgyűlést

az öt év letelte előtt is berekeszteni és felosztatni. Az utolsó, ötödik ülésszak előtt az országgyűlésnek csak felosztatásáról lehet szó. Az utolsó ülésszaknál a berekesztés és a felosztatás közt azon az alapon lehet különbséget tenni, hogy az országgyűlés teendőit, t. i. a következő évi költségvetés és a megelőző évi zárszámadás letárgyalását elvégezte-e?

Az országgyűlés megszüntetése után a királynak alkotmányos kötelessége a törvényben meghatározott időn belül új országgyűlést hirdetni, illetőleg hívni össze. E kötelesség teljesítésnek jelenleg a miniszteri felelősségnél egyéb szankciója nincs.

Az országgyűlési tagság feltételeit tárgyaló részben először a főrendiházi tagság feltételeit állapítja meg. Az általános feltételek ismertetése után, az idevonatkozó törvényes rendelkezések szabatos jogászai elemzésével a főrendeknek két fajtát különbözteti meg: azokat, akik pusztán a törvény erejénél fogva tagok s azokat, akik külön létesítő cselekmények alapján váltak a főrendiház tagjává. Ez a külön létesítő cselekmény lehetett, 1. olyan állásra való kinevezés vagy választás, mellyel a főrendiházi tagság össze volt kötve, 2. a királyi adományozás, melynél fogva a megadományozottak leszármazói is a születésnél fogva főrendek közé tartoztak s 3. az életfogytig való kinevezés.

Nagyon finom jogászai elemzés eredményeként állapítja meg, hogy a főrendiházi tagság jogával bíró főnemesi családok tagjainál az u. n. vagyoni képesítés nem a főrendiházi tagságnak, hanem csak e tagsággal együtt járó hatóság gyakorolhatóságának volt a feltétele. Vagyis aki vagyoni képesítéssel nem bírt, az tagja volt ugyan a főrendiháznak, de tagsági jogát nem gyakorolhatta. Épen ellenkező a jogi természete annak a nyilatkozatnak, melyet a törvény szerint azoknak az indigenáknak kellett tenni, akik egy más állam törvényhozásában is bírhattak üléssel és szavazattal. Az 1885:VII. t. c. 2. §-a szerint ezek „a magyar főrendiházban jogukat csak azon esetben gyakorolhatják, ha az iránt, hogy ezen jogot személyükre nézve egyszersmindenkorra a magyar főrendiházban akarják gyakorolni“, a miniszterelnökhöz záros határidőn belül nyilatkozatot tettek. Jóllehet itt a törvény a jog gyakorlásáról beszél, a nyilatkozat nem a tagsággal járó hatóság gyakorolhatóságának, ha-

nem magának a tagságnak az előfeltétele, mert aki ezt a nyilatkozatot nem tette meg, többé a főrendiház tagja nem lehetett.

A képviselőházi tagság feltételeit vizsgálva különbséget tesz a képviselővé választhatóság s a képviselőházi tagságra való képesség között. Előfordulhat, hogy valaki nem lehet a képviselőház tagja, mégis megválasztható, másrésztől lehet a képviselőháznak olyan tagja is, aki nem választható. Így ha az illető a megválasztása alkalmával fel volt véve a választók névjegyzékébe s ezen az alapon a képviselőház tagja lett, nem veszti el a tagságot, ha később a névjegyzékből kimaradt, s így képviselővé nem volna megválasztható. Viszont aki gondnokság alatt áll vagy az a honosított magyar állampolgár, kinek honosítása óta 10 év még nem telt el, képviselővé választható ugyan, de a képviselőház tagja nem lehet.

Nagyon helyesen állapítja meg, hogy az összeférhetetlen állások és helyzetek tilalmát jelentenek, de nem zárják ki azt, hogy az illető a képviselőház tagja legyen, mert az összeférhetetlen állást, illetőleg helyzetet elhagyhatja. E tekintetben csak a tényleges szolgálatot teljesítő katona helyzete más, mert ő helyzetét nem hagyhatja el s így a képviselőházi tagságra képességgel nem bír.

Az országgyűlési tagsággal járó hatóságot és annak megszűnését vizsgálva, leszögezi, hogy ez a hatóság a tagoknak nem alanyi joga, hanem őket, mint egy állami szerv tagjait megillető képesség az államhatalom gyakorlásában való közreműködésre. Az országgyűlési tag hatósága csak akkor kezdődik, amikor az országgyűlés, illetőleg annak a két háza megalakul. Az előtt az országgyűlésnek csak alkotóelemei vannak, kik a tagsággal járó hatóságot bírni fogják. Viszont megszűnik a hatóság — és pedig a főrendekre nézve is — az országgyűlés megszűnésével.

Míg az országgyűlés megszűnésével az országgyűlési tagsággal együttjáró hatóság az összes tagokra vonatkozólag végződik, egyes tagokra nézve beállhat a megszűnés akkor is, amikor az országgyűlés fennáll.

Az ilyen megszűnés egyik esete a halál, de vannak más esetek is. Így megszűnhet a tagság lemondás vagy elvesztés folytán. Az előbbinél az illető maga kívánja a megszűnést, az

utóbbinál az akarata nélkül, sőt esetleg akarata ellenére következik be.

Az országgyűlési tagság teljes elvesztésétől különbözik a tagság szünetelése, mely csak ideiglenes jellegű s mely csak a főrendiház tagjaira vonatkozólag következhetett be.

A munkához függelék is van csatolva, mely „Főrendiház és főrendek” cím alatt a főrend kifejezés jelentését tisztázza. Az 1885:VII. t. c. megalkotása után a tudományos irodalomban is elterjedt az a felfogás, hogy az újonnan szervezett főrendiháznak nem főrend-tagjai is vannak s hogy az új szervezés következtében kimaradt mágnások továbbra is főrendek. Polner a főrendiház kialakulásának történetét adva, meggyőzően mutatja ki, hogy a főrend elnevezés az 1885:VII. t. c. megalkotása előtt sem valami nagyobb jogi vagy társadalmi osztályhoz való tartozást jelentett, hanem jelentette a főrendiház tagjait. Az 1885:VII. t. c. a régi nyomokon haladva állapította meg a főrendiház új szervezetét s nem változtatta meg a főrend kifejezés értelmét sem. A főrendiház valamennyi tagja főrend s a vagyoni képesítés hiánya miatt kimaradt mágnások csak annyiban főrendek, amennyiben ők tulajdonképpen tagjai a főrendiháznak, tagságuk csak szünetel addig, míg vagyoni képességüket nem nyerik vissza. Ez a helyes álláspont Polner fejtegetései nyomán általános elfogadásra is talált.

Finom analisisssel készült — mint ezt a hozzáfűződő vitában Concha Győző is megállapította — Polnernek az az előadása is, melyet „A képviselőválasztások érvényessége feletti bíraskodás egynémely kérdéséről” címmel a Magyar Jogászegylet 1900 október 18.-i ülésén, tehát még a választói jog mi-voltáról szóló tanulmányának közzététele előtt tartott.²⁷

Ebben az előadásában a választói névjegyzék jogi természetét vizsgálja s abból a helyes elvi álláspontból indulva ki, hogy a választói jog a választónak nem alanyi joga, hanem egy őt megillető hatóság, arra az eredményre jut, hogy a névjegyzékbe való felvétel előfeltétele ugyan annak, hogy az illető a szavazásban részt vehessen, de nem előfeltétele az ő válasz-

²⁷ Polner Ödön: A képviselőválasztások érvényessége feletti bíraskodás egynémely kérdéséről Concha Győző, Schwarz Gusztáv, Vécsey Tamás és Vavrik Béla felszólalásaival. Magyar Jogászegyleti Értekezések. XXXI. kötet. 1. füzet. Budapest, 1901. 3—20. lap.

tói hatóságának. Ennek következtében, ha a választás érvényességének kérdése a Kúria elé kerül s a Kúriának azt kell megállapítania, hogy a jelöltek közül ki kapta meg az érvényes szavazatok többségét, a névjegyzékbe felvett, de választói hatósággal nem bíró egyének szavazata leszámítandó s viszont a névjegyzékbe fel nem vett egyén szavazatának, ha neki a választói hatósága megvolt s szavazata akár tévedésből, akár szándékosan elfogadtatott, hatályt kell tulajdonítani. A választói névjegyzék csak a szavazásnál használandó eszköz, választói hatósága viszont annak van, aki a törvényben idevonatkozólag megállapított anyagi előfeltételeknek megfelel.

b) A választói jog elméletére vonatkozó tanulmányai szinte kötelezték Polnert arra, hogy a különböző választói törvényeket, illetőleg törvényjavaslatokat a közjogi tudomány szempontjából bírálat tárgyává tegye s igyekezzék biztosítani, hogy idevonatkozó törvényeink a törvényszerkesztést tekintve minél tökéletesebbek legyenek s rendelkezéseik összhangban álljanak a választói jog általa olyan nyomatékosan aláhúzott hatóság jellegével.

Az 1918-i választójogi törvényjavaslatot, mely többirányú lényeges módosítással mint az 1918:XVII. t. c. került be a törvénytárba, a Jogtudományi Közlöny hasábjain tette igen beható bírálat tárgyává²⁸ s megállapíthatjuk, hogy megjegyzései között nem egy van olyan, melynek értelmében a törvényjavaslat később tényleg módosított is.

Mindenek előtt kifogásolja, hogy az előbbi választójogi törvényektől eltérően a javaslat nem az állampolgárságot, hanem a férfi, illetőleg a női²⁹ minőséget, tehát mindkét esetben az emberi minőséget tette a választói jog alapjává és kiindulási pontjává, mely mellett az állampolgárság csak egyik és pedig nem is első sorban említett kellék, mely mint ilyen, esetleg el is volna hagyható. Megállapította, hogy ebben — ha talán nem is tudatosan — az az egészen téves felfogás tükröződik vissza,

²⁸ Polner Ödön pozsonyi egyetemi tanár: Az új választójogi törvényjavaslat. Jogtudományi Közlöny. LIII. évfolyam. 1918. 65—68, 74—76 és 81—85. lap.

²⁹ A javaslat — mint ismeretes — bizonyos feltételek mellett a nőkre is ki akarta terjeszteni a választói jogot; de a nőknek választójoggal való felruházását a választójogi külön bizottság többsége törölte.

hogy a választói jog az embernek vele született u. n. emberi joga, holott a választói jognak, mint közhatóságnak alapja csak az állampolgárság, mint az államhoz való tartozás jogi állapota lehet.

Kifogásolta elvi szempontból azt is, hogy a javaslat a négy elemi osztály elvégzését állapította meg értelmi kvalifikáció gyanánt. Rámutatott arra, hogy a tankötelezettség hat évben van megállapítva, ami azt jelenti, hogy a hat elemi osztályt vagy ezzel tanértékre egyenlő iskolát minden állampolgárnak el kell végeznie. Feltette a kérdést, hogy lehet-e választói jogot adni s ezzel közfunkciót bízni arra, aki nem bír az iskolai képzettségnek azzal a minimumával, melyet az állam azoktól is megkíván, akik semmiféle közfunkciót nem végeznek.

A törvénybe a választójogi külön bizottság jelentése alapján tényleg az elemi népiskola hatodik osztályának sikeres elvégzése került is be egyik különös kellék gyanánt.

A javaslat különbséget tett a választói jog bírását kirekesztő s a választói jog gyakorlását kizáró körülmények közt. Polner részletesen kifejtette, hogy milyen alapon lehet valamely jog nem bírása s gyakorolhatásának akadályai közt különbséget tenni. Arra az eredményre jutott, hogy azok a következmények, melyeket a javaslat a választói jog gyakorlásának kizárásához fűzött, teljesen azonosak azzal, melyet annak nem bírásához kötött, úgy, hogy a megkülönböztetésnek semmi értelme sem volt. A választói jogosultság kellékeitől mindkettő csak abban különbözik, hogy azok pozitív, ezek pedig negatív irányban hatnak.

Joggal kifogásolta Polner, hogy a javaslat az 1913:XIV. t. c.-től eltérően nem zárta ki a választói jogból azokat, akik nyereségvágyból elkövetett bűncselekmények miatt ítéltettek el s hogy csak a nemzetiség elleni gyűlöletre izgatáshoz fűzött kizáró hatást s nem egyszersmind az izgatás többi eseteihez is: az osztály, a hitfelekezet s a tulajdon vagy a házasság jogintézménye elleni izgatáshoz. A törvény végleges szövege ezeket a javaslat által kihagyott körülményeket fel is vette a kizáró okok közé.

Behatóan foglalkozott Polner a javaslatnak azzal a rendelkezésével, mely egyrészt bizonyos határozatok hozatalánál a központi választmányban, másrészt a titkosan szavazó

kerületeknél a választási küldöttségben és minden szavazatszedő küldöttségben is bírói tag közreműködését írta elő. Idevonatókozó fejtegetései nagyon szabatosan világították meg a bírák közreműködésének lehetőségét és feltételeit. Kifejtette, hogy a javaslat által tervbe vett újítás szerint a bírói tag állásából kifolyólag olyan szervezet tagja lenne, mely lényegileg közigazgatási jellegű teendőket végez. Ez bizonyos mértékig az igazságszolgáltatás s a közigazgatás elválasztásának elvével ellenkezik. E mellett az eljárás, melynek a bírói tag részesevé lenne, igen gyakran nem mentes a politikai és pártmózgalmaktól, ami a benne résztvevő bírói tagot akkor is kiteszi a politikai élet mozgalmainak, ha ő csak a törvényszerűség hívatott öre.

Különösen nagy nyomatékkal hangsúlyozta, hogy a bíró, ha a választási, illetőleg a választással kapcsolatos eljárásba bevonatik, csak az eljárás törvényszerűségének *bírója* lehet és semmi esetre sem lehet más szervek mellett működő egyszerű jogtanácsos, aki véleményt nyilvánít vagy legfeljebb mint előadó és szavazó tag szerepel.

A bírák közreműködésére vonatkozó rendelkezést a választójogi külön bizottság törülte s midőn ez a közreműködés később a Friedrich- és a Bethlen-féle rendeletben s az 1925: XXVI. t. c.-ben megvalósulást nyert, az nagyrészen a Polner által kívánatosnak jelzett szellemben történt.

Örömmel állapította meg Polner, hogy a választói névjegyzék összeállítására és kiigazítására vonatkozó eljárásban a javaslat nagyon nyomatékosan domborította ki a hivatalból való eljárás elvét, mely elv a választói jog közhatósági jellegéből szükségképen folyik. A névjegyzékbe való felvétel végett tulajdonképen a kötelező jelentkezés elvét valósította meg, aminek — mint Polner hangsúlyozta — egyenes következménye volna, hogy a névjegyzékbe felvett minden választó részt is vegyen a választásban vagyis, hogy a szavazás kötelezővé tétessék. A választójogi külön bizottság éppen erre a Polner által felhozott szempontra tekintettel javasolta is a kötelező szavazás intézményének behozatalát azokra a választó kerületekre nézve, amelyekben a választás titkos, s ezt a törvényhozás magáévé is tette.

Örömmel üdvözölte Polner a javaslatnak azt a rendelkez-

zését is, hogy eltörülte a választóknak a jelölt költségén való szállítási és ellátási rendszerét. Leszögezte, hogy a választásban való részvétellel a választók nem az illető jelölt számára tesznek magánszolgálatot, melynek fejében ellenszolgáltatást várhatnának. A választói jog közjogias felfogásából kiindulva nemcsak a választók megvesztegetését, hanem költségeiknek a jelölt részéről való viselését is el kell ítélni. Kérdés csak az lehet, hogy ezeket a költségeket a választók maguk viseljék-e vagy azok, mint közérdeklben teljesített cselekmény költségei, közterhet képezzenek. Elvileg az a helyesebb, ha a választók maguk viselik a költségeket, tekintettel azonban arra, hogy a demokratizáló irány az ingyenes és költségmegtérítés nélküli közfunkcióknak nem kedvez, érthető, hogy a javaslat a szállítási költségeket az államkincstárra hárította, az ingyenes közszolgálat elvét azzal honorálva, hogy az ellátás költségeit a választóknak maguknak kell viselniök.

Mint ismeretes, a törvény a választójogi külön bizottság módosítása alapján bizonyos esetekre vonatkozólag hatályban tartotta a jelölt által fizethető fuvar költségek rendszerét.

A javaslat a szavazást egyes kerületekre nézve titkossá tette s a titkos szavazás módjára úgy intézkedett, hogy nemcsak a hivatalos szavazó lapot, hanem a választó által magával hozott más fehérszínű szavazó lapot is lehet használni. Polner rámutatott arra, hogy ez a rendelkezés illuzóriussá teszi a szavazás titkosságát. A törvény a javaslat módosításával a hivatalos szavazólapok kizárólagos használatát rendelte el.

Nagyon szabatosan állapította meg Polner, hogy a pótválasztás nem más, mint az alapválasztás folytatása, csak új szavazás az összes szavazókörökben. Ennélfogva nem helyes az a rendelkezés, hogy a pótválasztásra új választási küldöttséget és új szavazatszedő küldöttséget kell választani.

Nagyon figyelemreméltó megjegyzése az is, hogy szavategyenlőség esetén nem helyes sem a sorstól, sem — mint a javaslat teszi — a jelöltek korától tenni függővé, hogy melyik jelölt legyen képviselő. A választási eljárásban kellene olyan mozzanatot keresni, amely ez irányban alapul szolgálhatna: pl. melyik jelöltet ajánlották többen, vagy kinek a jelölésére vonatkozó ajánlatot adták be előbb. Ezekből némi következtetés vonható a választókerület hangulatára.

Egész választójogi törvényhozásunkat tette törvényalkotás szempontjából bírálat tárgyává abban a nagyértékű előadásban, melyet M. kir. Ferencz József-tudományegyetem Barátai Egyesületének Jog- és Allamtudományi Szakosztályában 1933 március 22-én tartott.³⁰ Előadása biztos ítélettel mutat rá választójogi törvényeinknek s különösen az 1925:XXVI. t. c.-nek számos olyan rendelkezésére, mely téves értelemben használ választójogi fogalmakat, félreismeri bizonyos rendelkezések jogi természetét vagy felületességből egymásnak ellentmondó, néha egyenesen végrehajthatatlan intézkedéseket tartalmaz.

Megállapította, hogy törvényszerkesztési szempontból legjobb választójogi törvényünk az 1913:XIV. t. c. A későbbi választójogi szabályok: az 1918:XVII. t. c., az u. n. néptörvények, a Friedrich-féle, s a Bethlen-féle választójogi rendeletek, végül az 1925:XXVI. t. c. vele szemben fokozatos hanyatlást mutatnak. Az 1913:XIV. t. c. jogi szerkezete és fogalommeghatározása ugyan e szabályozások nagyrészenek, így az 1925:XXVI. t. c.-nek is mintegy alapváza maradt. Amit mint rendszert, terminológiát, fogalmi meghatározást abból vettek át, abban meg is maradtak e törvény magaslatán, ellenben, szinte mindabban, amiben törvényszerkesztési szempontból változtattak, nem javítottak, hanem inkább rontottak. A lefelé való haladás szinte következetes egészen az 1925:XXVI. t. c.-ig, mely a legalacsonyabb fokot mutatja.

Az 1913:XIV. t. c. alapján tényleg nem volt választás, épen úgy nem, mint az u. n. néptörvények alapján sem. Az 1918:XVII. t. c. pedig hatályba sem lépett. Ez a törvény ugyanis saját hatályba lépését olyan feltételhez kötötte, mely feltétel nem teljesült, ennek következtében holt törvény maradt. Az 1918:XVII. t.c. 174. §-a a törvény életbelépésének napjául azt a napot jelölte meg, melyen a választókerületek megállapítása tárgyában még csak ezután megalkotandó új törvény életbe fog lépni. Ez a törvény pedig mind a mai napig nem jött létre. A törvényhozás ezt a körülményt az 1925:XXVI. t. c.

³⁰ Polner Ödön: Választójogi törvényhozásunk. A F. J. E. B. E. Jog- és Allamtudományi Szakosztályában tartott előadások. 8. Szeged, 1933. 34. lap.

megalkotásánál érthetetlen módon figyelmen kívül hagyta s azokat, akik izgatás miatt jogerősen szabadságvesztés büntetésre ítéltettek, csak akkor zárta ki a választójogból, ha e cselekményt az 1918:XVII. t. c. hatálybalépése után követték el. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy az izgatás miatt szabadságvesztés büntetésre ítéltettek tényleg sohasem zárhatók ki a választójogból, ami pedig a törvény intencióival nyilvánvalóan ellenkezik.

Az 1925:XXVI. t. c. kizárja a választójogból azt, akinek kiskorúsága meg van hosszabbítva. Ezt a rendelkezést az 1913: XIV. t. c.-ből vette át, ahol az egészen következetes és helyénvaló volt, mert ez a törvény a kiskorúaknak nem adott választói jogot. Tekintettel azonban arra, hogy az 1925:XXVI. t. c. szerint az egyetemet és főiskolát végzettek korra való tekintet nélkül választók s így a kiskorúak nincsenek feltétlenül kizárva a választójogból, következetlen és hibás a kiskorúság meghosszabbítását kizáró okként állapítani meg.

A választhatóságot illetően az 1925:XXVI. t. c. is azon az elvi állásponton van, hogy csak az választható, aki választó. Annál feltűnőbb az a rendelkezése, mely a képviselői minőségnek a választhatóság hiányával kapcsolatos megszűnését szabályozza. E szerint, ha a ház tudomására a képviselő igazolása után jut olyan kizáró ok, mely miatt az illető nem lett volna képviselővé megválasztható, a ház megfelelő eljárás után a képviselői megbízást megszüntnek jelenti ki. Ilyen kizáró okok gyanánt azonban kifejezetten csak azokat az okokat jelöli meg, melyek csak a választhatóságból — s nem egyszersmind a választójogból is — zárják ki az illetőt. Ez a különbségtétel elméletileg helytelen, mert a választhatóságból kizáró s a képviselőiséget megszüntető körülményeknek fedniök kell egymást, de gyakorlatilag, illetőleg tartalmilag is helytelen, mert mivel sincs indokolva, hogy pl. az erkölcsrendészeti ellenőrzés alá jutás, vagy a közveszélyes munkakerülés, mely a választójogból kizáró ok s mint ilyen, a választhatóságot is kizárja, ne legyen egyszersmind a képviselői minőséget megszüntető ok is.

Nagyon érdekes Polnernek egy megjegyzése az 1925:XXVI. t. c. által adott arra a felhatalmazásra vonatkozólag, mely szerint a kormány a betöltendő képviselői helyek számát 10%-kal csökkentheti s ennyi helyet országos lajstrom alap-

ján az arányos választói rendszer szerint tölthet be. E rendelkezés értelmében lefolytatandó eljárásnál a képviselőház elnöke úgyszólván választási elnökként szerepel, holott ez eljárásnak olyan időpontban kell lefolynia, mikor képviselőház és képviselőházi elnök nincs, mert a képviselőház csak az eljárás után s annak alapján alakulhat meg és választhat magának elnököt. Igaz, hogy ezt a nehézséget később, 1928-ban át-hidalhatóvá tette az a körülmény, hogy az akkor megalkotott házszabályok értelmében az elnök működése a ház feloszlása után is tart. De az 1925:XXVI. t. c. szóbanforgó rendelkezése így is „*filius ante patrem*“ jellegével bír.

Az 1925:XXVI. t. c. javára kell írni azt a körülményt, hogy a választások érvényességének kérdését és az érvényesség kérdésében való bíraskodást is szabályozza, mert ez az anyag a választási törvénybe való. Idevonatkozó rendelkezései némi tekintetben felette is állanak az 1899:XV. t. c.-nek, de még mindég több tekintetben kifogásolhatók, sőt hibásak is. Így hibás, hogy az érvénytelenségi okokat függővé teszi a büntethe-tőség feltételétől, pedig nem a büntethe-tőség az oka annak, hogy valamely cselekmény miatt érvénytelen a választás, ha-nem az a körülmény, hogy az illető cselekménynek a választás-ra, mint jogügyletre meg nem engedett hatása volt.

Súlyos kifogás alá esik a törvénynek az a rendelkezése is, mely az érvénytelenítési eljárás költségeinek viselésére vonatko-zik. Az 1899:XV. t. c. úgy rendelkezett, hogy a költségekben, me-lyek a dolog természete szerint igen tetemesek lehettek, nemcsak akkor, ha a bíróság a megtámadásnak helyt nem ad, hanem az eljárás megszűnésének esetében is a választást megtámadókat kell elmarasztalni. Mivel az eljárás megszüntetendő volt akkor is, ha annak, kinek választását megtámadták, képviselőisége megszűnt, ami viszont a képviselőiségről való lemondással is bekövetkezhettek, meg volt a lehetőség, hogy a képviselő, ha a bizonyítási eljárás során nyilvánvalóvá lett, hogy a választást érvényteleníteni kell, egyszerűen lemondjon s ezzel a költsége-ket, melyeket különben ő lett volna köteles viselni, a kérvénye-zőkre hárítsa át. Ez a rendelkezés olyan nyilvánvalóan helyte-len volt, hogy az 1915:XVII. t. c., mely a választás érvényes-ségére vonatkozó jogszabályokat, az 1913. évi új választói tör-vénnyel összhangba hozta, a bírósági eljárási szabályok közül

ezt az egyetlen egyet hatályon kívül helyezte, kimondván, hogy az eljárás megszüntetésének esetében — ha csak az nem a kérvény visszavonása okából következett be — a bíróság az eset körülményeihez képest a költségeket egészben vagy részben kölcsönösen megszüntetheti vagy az egyik felet az összes költségek viselésére kötelezheti. Az 1925:XXVI. t. c. ezzel szemben kifejezetten kimondja, hogy az eljárási költségekben a panaszlókat kell egyetemlegesen elmarasztalni akkor is, ha a panasszal megtámadott képviselő megbízásáról az eljárás befejezése előtt lemondott. Ezzel azt a hibás rendelkezést, mely az 1899:XV. t. c.-be csak burkoltan, mintegy elnézésből került be, s melyet az 1915:XVII. t. c. szerencsésen kiküszöbölt, hangsúlyozottan visszaállította.

Nagyon meggyőzően fejt ki Polner, hogy a választói jog mivoltának teljes felismerésén alapszik az 1925:XXVI. t. c.-nek az a rendelkezése, mely a választói névjegyzék elleni felszólalások jogát korlátozza. Az 1874:XXXIII. t. c. óta összes választójogi törvényeink azt a helyes szabályt tartalmazták, hogy a névjegyzék évenkénti elkészítésénél minden választónak van felszólalási joga, akár valakinek felvétele, akár valakinek kihagyása miatt. Ez a választói jog ama jellegének folyamánya, mely szerint az nem magánérdekből nyert egyéni jog, hanem közérdekből nyert közhatóság s ennél fogva közérdek, hogy abba mindenki felvétessék, akinek választói joga van és viszont abba senki jogosulatlanul be ne jusson. Az 1925:XXVI. t. c. miniszteri indokolása a választói jog mivoltának félreismerésével szembetűnően visszásnak mondja azt a rendelkezést, hogy amikor a kihagyott fél, a kihagyás tényét magára nézve nem találta sérelmesnek, azt helyette mások kifogásolhassák, s minden ellenmondás nélkül emelkedett törvényerőre az a rendelkezés, hogy a névjegyzékből való kihagyás miatt csak maga az érdekelt fél szólalhat fel.

Az összeférhetetlenség kérdését már ebben a tanulmányában is érinti Polner, de részletesen „Az összeférhetetlenségi törvényjavaslat”-ról külön írt értekezésében³¹ fejt ki. Élesen elhatárolja az összeférhetetlenséget egyrésről a választhatat-

³¹ Polner Ödön: Az összeférhetetlenségi törvényjavaslat. Miskolci Jogászélet Könyvtára 92. szám. Miskolc, 1933. 17. lap.

lanságtól, másrésről a képviselőséget megszüntető okoktól. Megállapítja, hogy az összeférhetetlenség nem speciálisan az országgyűlési tagsággal összefüggő intézmény, mert hiszen minden köztisztviselőre és közfunkcionáriusra fennállhat. Azt jelenti, hogy a közhatalmi funkcionárius egyidejűleg nem tölthet be bizonyos más állást, nem űzhet bizonyos foglalkozást, nem tanusíthat bizonyos magatartást, s nem végezhet bizonyos cselekményeket. Az összeférhetetlenség szabálya csak arra alkalmazható, aki valamely állást érvényesen elnyert, a képviselői összeférhetetlenség tehát csak arra, aki képviselővé már érvényesen megválasztott. Az összeférhetetlenség ennél fogva nem a választás kérdése s nyilvánvalóan egészen más, mint a választhatatlanság.

Különböznek az összeférhetetlenségitől a képviselői minőséget megszüntető okok is. Az összeférhetetlenségi esetekben a képviselőnek mindég választási szabadsága van a között, hogy a képviselőségről mond-e le vagy az összeférhetetlen helyzetet szünteti-e meg. Az összeférhetetlenség nem a képviselői minőség megszűnését eredményezi. Tiltó szabály, melyhez az illető képviselői minőségének megtartásával alkalmazkodhatik. Egészen más természetűek a képviselői minőséget megszüntető okok. Ezeket az érdekelt nem szüntetheti meg. Ha azok a választás alkalmával forogtak fenn, az illető nem volt érvényes képviselővé megválasztható, ha pedig később állottak be, szükségképen a képviselőség megszűnését eredményezik.

Kifejti Polner, hogy milyen jogásziatlan felfogás érvényesül e fogalmakat illetően úgy legújabb választói törvényünkben, az 1925:XXVI. t. c.-ben, mint abban a törvényjavaslatban, melyet a kormány 1932 tavaszán nyújtott be az országgyűlési tagok összeférhetlensége tárgyában, melyet a képviselőház és a felsőház is tárgyalt s amely a felsőház által eszközölt tetemes módosítások után a képviselőházhoz visszakerülve, ott még nem került újabb tárgyalás alá.

Úgy az 1925:XXVI. t. c., mint az összeférhetlenségi törvényjavaslat teljesen összezavarja a választhatatlanságot és az összeférhetetlenséget. Az előbbi az összeférhetetlenséget is választhatatlanságnak minősíti, az utóbbi pedig a választhatatlanságot is az összeférhetetlenség fogalma alá vonja.

Összezavarja a javaslat az összeférhetetlenséget a képviselőséget megszüntető okokkal is. Az összeférhetetlenségről szóló 1901:XXIV. t. c. ugyan szintén megállapítja az összeférhetetlenségi eseteken kívül a képviselőséget megszüntető körülményeket is, de ez utóbbiakat az összeférhetetlenségi esektől megkülönböztetve, egyszerűen megszűnési okoknak mondja. Az elmélet és a gyakorlat azután ezeket az eseteket „büntetőjogi összeférhetetlenségnek” nevezte el, holott azok egyrésztől nem mind büntetőjogiak, másrésztől nem is összeférhetetlenségi esetek. Az új törvényjavaslat az 1901:XXIV. t.-c.-kel szemben visszaesést jelent, mert az 1901-i törvény, bár a megszűnési eseteket is szabályozta, azokat összeférhetlenségi eseteknek nem minősítette, a javaslat pedig azokat is az összeférhetetlenség túlfelül kiterjesztett fogalma alá vonja.

Polner Ödönnek választójogi törvényhozásunkkal kapcsolatos fejtegetései nagy mértékben járultak hozzá a fogalmak tisztázásához s biztosíthatnák, hogy választójogi törvényeink közjogi szempontból szabatosak s a választói jog természetéből folyó alapelvekhez következtetések legyenek. Csak sajnálni lehet, hogy az 1925:XXVI. t.-c. megalkotásánál s az összeférhetlenségi törvényjavaslat elkészítésénél Polner Ödön nagyértékű megállapításaira olyan kevésbé voltak tekintettel. Reméljük, hogy választójogunk ismét küszöbön álló reformjánál azok nem fognak figyelmen kívül hagyatni.

c) Polner a választójog kérdésével főleg törvényszerkesztési szempontból foglalkozott, de idevonatkozó fejtegetései során helyenként állást foglalt a választójog politikai problémáival szemben is, sőt annak az enquete-nek a keretében, melyet a Társadalomtudomány c. folyóirat 1922-ben rendezett, egyenesen ilyen szempontból szólt hozzá a kérdéshez.³²

Állásfoglalását is magas elméleti szempontok irányítják. Azt nézi, hogy az egyes kérdések minő szabályozása felel meg a választójog közhatóság jellegének.

Ebből a szempontból foglal állást az általános választójog divatos jelszava ellen. Kijelenti, hogy a jogkiterjesztés minden szabadságszerető ember előtt szimpatikus. De a politikai jogkiterjesztés nem lehet öncél. Közfunkciót csak arra lehet bízni,

³² Társadalomtudomány. II. évfolyam. 1922. 122—126. lap.

tehát választójoggal is csak azt lehet felruházni, akinél megvannak a szükséges erkölcsi és anyagi biztosítékai annak, hogy ezzel a hatalommal az összeség érdekében helyesen fog élni. A leghatározottabban a szavazás *titkossága* mellett foglalt állást, mint amelyre a választók függetlenségének megóvása miatt feltétlenül szükség van. A titkosság egyáltalában nincs ellentétben a választójog közfunkció jellegével. Másutt is előfordul, hogy a közhatóságot gyakorlók elhatározása elvonatik a nyilvánosság elől és csak az eredmény közöltetik, épen azért, hogy annak lelkiismeretes volta biztosíttassék. Ez a helyzet pl. a bírói határozatoknál is.

A *többszavazati jogot* helyesnek tartja. Az nagyon alkalmas a választhatóságnak közérdekből való gyakorlását biztosítani ott, hol az általános választójog behozatott. Ugyanazon a gondolatmeneten alapszik, mint az a követelmény, hogy a választójoggal való felruházásnál bizonyos értelmi és erkölcsi biztosítékokat kell keresni. Azoknak, akiknél több értelmi biztosíték van, kettős vagy hármas szavazati jogot ad.

Az *arányos választási rendszert* nem tartja szerencsés intézménynek. E rendszer mellett a közérdekből való választási küzdelem egészen háttérbe szorul, hogy helyet adjon a kizárólagos pártérdekből való küzdelemnek. A képviselőket tulajdonképpen nem a választók választják, hanem a pártvezetőségek nevezik ki.

A *nők választójogát* illetően azon az állásponton van, hogy csak az önálló keresettel bíró nőknek kell megadni a választójogot. Szerencsétlen társadalmi és gazdasági fejlődés eredménye az, hogy a nők is kénytelenek kereseti pályákra lépni, a helyett, hogy kizárólag női hivatásuknak éljenek. Eme szomorú helyzetüknek mintegy ellensúlyozásul indokolt, hogy megfelelő jogokban is részesüljenek. De csak ennyiben.

Az arányos választási rendszer ellen foglal igen nyomatékosan állást a „Választójog és parlamenti kormányzás” című cikkében is.³³

Kifejti, hogy az arányos választási rendszer rendkívül megnehezíti a parlamenti kormányzás lehetőségét s ezért, ha

³³ Polner Ödön: Választójog és parlamenti kormányzás. Jogtud. Közlöny. XIX. évfolyam 1934. 129—131. lap.

a parlamenti kormányzásra súlyt helyezünk, feltétlenül mellőzni kell. A parlamenti kormányzás lényege az, hogy a kormányzás az állampolgárok összeségének hivatott része és illetékes képviselte által történik. Minden helyes kormányzat célja az állampolgárok összeségének érdekeit szolgálni. A parlamenti kormányzatnál ezeknek az érdekeknek megállapítása s a megvalósításukra szolgáló eszközöknek és módoknak a megválasztása az állampolgárok közreműködésével, a politikai pártok egymás közötti küzdelme, esetleg meggyőzése által történik. A parlamenti kormányrendszer a valóságban a pártok felfogása szerinti kormányzást jelenti.

A parlamenti kormányrendszernek két veszélytől kell óvakodnia: az egyik a pártmonopolium, a másik a párttöredékesség, a sokpártúság. A parlamenti kormányzat egészséges csak az u. n. kétpártrendszer mellett lehet. Ez a kétpártrendszer a dolog természetében is rejlik. Az államéletben minden kérdés két szempontból bírálható el: az egyik az egyén felett hatalmat gyakorló összeség, a másik az összeségének alárendelt egyén szempontja. E két sarkpont körül mozog egyik vagy másik irányban az államélet minden kérdésére vonatkozó intézkedés.

Az egyoldalú pártmonopolium inkább a szűkebb, a párttöredékesség pedig inkább a tágkörű választójog mellett áll fenn. A párttöredékességet nagy mértékben előmozdítja az arányos választási rendszer, amely valóságos melegágya az aprócseprő pártocskák és töredékek keletkezésének. Ez az oka, hogy ott, ahol arányos választási rendszer van, mesterséges eszközöket kerestek a pártok elaprózódásával szemben egy párt túlsúlyának biztosítására. Ilyen eszköz, hogy az a párt, melyre arányos választási rendszer mellett a szavazatok viszonylagos többsége esett, a mandátumoknak az abszolút többségénél is nagyobb részét kapja, míg a többi pártok csak a megmaradt üres helyeken osztoznak. Ez a rendszer volt egyideig Olaszországban hatályban s ez a lényege az 1926-i román választási rendszernek is.

Minden mesterséges rendszernél megnyugtatóbb azonban a választók józan érzéke és politikai belátása, mely meg tudja akadályozni a parlamenti kormányzás elfajulását s azt, hogy az elfajult parlamenti kormányzat helyére a diktatura lépjen.

Az egészséges pártviszonyokat jelöli meg a parlamenti kormányzat nélkülözhetetlen előfeltételeként abban a nyilatkozatában is, melyet az Interparlamentáris Unió magyar csoportjának a parlamentárizmus válságáról rendezett enquête-jén tett.³⁴

V. Behatóan foglalkozott Polner a *háború esetére szóló kivételes hatalom* kérdésével. A háború első hónapjában rendszerbe foglalta és kimerítően ismertette a háború okából tett kivételes intézkedéseket,³⁵ később pedig a háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentőségét fejtette ki.³⁶

Ez utóbbi tanulmányában mindenek előtt ismerteti az idevonatkozó francia, porosz és osztrák jogfejlődést, majd azzal foglalkozik, hogy a magyar alkotmányjogban miért nyert ez a kérdés olyan későn, csak az 1912: LXIII. t. c.-ben általános szabályozást. 1848 előtt a korona nem látta szükségesnek a kérdés szabályozását, mert felfogása szerint a király az őt megillető *jus armorum* és *jus eminens* alapján törvények nélkül is megteremthette a kivételes állapotot. Az országgyűlés viszont, tekintettel arra, hogy a katonai kormányzatban nem a magyar állam *iurisdictioja*, hanem idegen hatalmi tényezők hatósága érvényesült, nem akart olyan törvényt hozni, mely ezeknek a hatóságoknak, ha csak ideiglenesen is, polgári személyek felett *iurisdictiot* adott volna.

Az 1848/49.-i szabadságharc alatt Magyarországon kétféle hadi- és ostromállapot is állott fenn, az egyik az uralkodó által elrendelt, melyben a magyar korona *iurisdictioja* félre volt tolva s melyben az osztrák császári hatalom érvényesült, a másik, melyet a debreceni országgyűlés, tehát a nép képviselte szabályozott, de amelyhez viszont a magyar király nem járult hozzá.

A hadseregben a magyar korona *iurisdictioja* a kiegyezés után is többé-kevésbé ép úgy háttérbe szorult, mint annak

³⁴ Válságban van-e a parlamentárizmus? Aktuális problémák. Kiadja a Magy. Külügyi Társaság. II. Budapest. 1930. 73—75. lap.

³⁵ Polner Ödön: A háború okából tett kivételes intézkedések. Jogállam XIII. évfolyam, 1914. 489—513. lap.

³⁶ Polner Ödön: A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége. Jogállam XVI. évfolyam, 1917. 25—42 és 129—150. lap.

előtte. Ez a körülmény volt oka annak, összekapcsolva a '48-at követő idők reminiscenciaival is, hogy a magyar törvényhozás nem sietett a kivételes hatalomról törvényt alkotni.

Ez az oka annak is, hogy az 1912:LXIII. t. c., mely szinte a világháborút megelőző tizenkettedik órában tette a kérdést szabályozás tárgyává, a nyugati államok törvényeitől több tekintetben eltérő rendelkezéseket tartalmaz. Így ami a katonai hatóságok hatáskörének kibővülését illeti, ez csak egy irányban, t. i. a büntető bíráskodás tekintetében történt meg s ez is jóval kisebb mértékben, mint egyebütt. A törvény a polgári egyéneket csak meghatározott bűncselekményekért helyezte a katonai bíróság és pedig a honvéd-bíróságok alá (a hadseregi büntető bíróságok eljárásának csak akkor volt helye, ha a honvéd-biráskodást a hadi események következtében nem lehetett gyakorolni), más bűncselekmények, melyek miatt pl. Ausztriában is a katonai bíróságok előtt indult meg az eljárás, az 1912:LXIII. t. c. értelmében, megmaradtak a polgári büntető bíróságoknál, csak ott a gyorsított bűnvádi eljárás szabályai alá esnek.

A közigazgatási hatalmat a törvény nem a katonai parancsnokokra ruházza, vagyis nem katonai diktatúrát létesít, hanem kormánybiztosok kinevezésével oldja meg a kérdést, mely intézmény a magyar alkotmányfejlődésben nem ismeretlen. A kormánybiztosok az illető katonai parancsnokok szándékaival összhangban kötelesek eljárni, de a katonai parancsnokoknak nincsenek alárendelve. A reájuk bízott hatalomnak saját elhatározásuk alapján eljáró, önálló kezelői, akik csak a kormánytól függnek és csak annak felelősek.

Mivel a szabadságjogok alkotmányjogunkban nincsenek kodifikálva, a törvény nem követhette azt a rendszert, hogy e jogoknak, vagy azok egy részének felfüggesztésére adjon felhatalmazást, a felhatalmazás olyan intézkedések megtételére szól, melyek az egyéni szabadság tetemes megszorításával járnak. Ennek az a nagy alkotmányjogi előnye van, hogy mivel a felhatalmazás csak háború esetére vonatkozik, kifejezésre jut, hogy a kormánynak rendes hatalmában nem áll ezeknek az egyéni szabadságot korlátozó intézkedéseknek a megtétele.

Ezek a felhatalmazások a gazdasági és társadalmi élet jóformán minden terére kiterjednek s az állami beavatkozást

olyan kérdésekre vonatkozólag is szabályozzák, melyeket pl. a német törvény szabályozatlanul hagyott s ahol ezt a hiányt a háború kitörése után kellett sebtiben pótolni.

A kivételes hatalom igénybevételéért a törvény a kormány felelősségét kifejezetten fenntartja és módot ad rá, hogy az országgyűlés a felelősségrevonást teljes mértékben gyakorolhassa. Úgy, hogy az 1912:LXII. t. c., míg egyrésztől megnyugvást keltő és biztonságot ad, másrésztől alkotmányos szabadságunkat sem veszélyezteti.

VI. Az 1918.-i eseményeknek a magyar alkotmányjogra gyakorolt hatása s az 1920:I. t. c.-en nyugvó közjogi rend természetszerűleg szintén foglalkoztatták Polnert.

a) Abban a cikkben, melyet 1919 december havában, tehát még az első nemzetgyűlési választásokat megelőzően írt, de amely a Magyar Jogi Szemlének csak 1920. február 1.-i számában jelent meg,³⁷ annak a véleményének adott kifejezést, hogy nem nemzetgyűlés, hanem országgyűlés és pedig lehetőleg a régi országgyűlés volna összehívandó. Az országgyűlésnek alkotmányjogunkban századok óta meg van határozva a jogköre, olyan értelemben, hogy a királyi hatalom akadályoztatása vagy hiánya esetén a legfőbb állami hatalom. Ezzel szemben a nemzetgyűlésnek sem összetételét, sem szervezetét, sem jogkörét soha semmiféle erre jogosult alkotmányos tényező nem állapította meg. A nemzetgyűlés elnevezés szerencsétlen azért is, mert az országgyűléssel szemben, mely a nemzet történelmi egységét juttatja kifejezésre, olyan értelmezést is megenged, hogy az csak a magyar „nemzetnek” vagyis a magyar nemzetiségnek a képviselője, amit könnyen kihasználhatnak ellenünk. Azt kívánta, hogy ha a jogfolytonosság megszakítása már nem volt elkerülhető és a régi országgyűlés felhatalmazása nélkül kellett kiírni az új választásokat, az oktrojált új képviselői testület igyekezzék régi alkotmányunk kereteibe beleilleszkedni s a régi alkotmányfejlődés fonalát felvéve, hidalni át az előállott nagy hézagot.

Egy másik tanulmányában, mely szintén 1920-ban jelent

³⁷ Polner Ödön: Az új idők közjogi követelményei és régi alkotmányunk. Magyar Jogi Szemle I. évfolyam, 1920. 65—71. lap.

meg³⁸ *Kmety Károlynak* azzal a tételével foglalkozott, mely szerint az 1723:I. és II. t. c.-ben szabályozott trónöröklési rend, miután az azzal a feltétellel állapítottatott meg, hogy Magyarország a többi örökös tartományokkal együtt birtokoltassék, az Ausztriával való együttes birtoklás megszűnte következtében önmagától hatályát veszítette s ennek folytán nemcsak az öröklési jog, hanem az azon alapuló, már megkezdett uralkodás is megszűnt, a királyi szék megüresedett s a királyválasztás joga feléledt.

Kifejtette, hogy az együttes birtoklás nincs a törvény hatályosságának feltételeként előírva, sőt ellenkezően a királyválasztás feléledésének egyedüli feltételéül az öröklési jogot nyert ágak teljes kihalása van egész világosan kikötve. Az 1900:XXIV. t. c. kifejezetten is kimondotta, hogy az 1723:I. és II. t. c. feltételeire nézve önálló. A *Kmety*-féle álláspontból az következne, hogy ha Ausztriában később egy monarchikus restauráció következne be, a Magyarországon hatályát veszített trónöröklési rend újból visszaállana.

Kérdés azonban, hogy nem lehet-e a királyi széket megüresedettnek s *IV. Károly* király uralkodását megszüntnek jelenteni ki más alapon? E kérdésre válaszolva megállapította, hogy *IV. Károly* a királyi méltóságról nem mondott le, amennyiben az 1918. nov. 13-iki nyilatkozatban foglalt lemondás nem magára a királyságra, hanem az állam ügyeinek vitelében való részvételre vonatkozott s e mellett az országgyűlés ezt a lemondást nem tárgyalta és nem is fogadta el. Nincs azonban kizárva annak a lehetősége, hogy az országgyűlés ezt a nyilatkozatot utólagosan tárgyalás alá vegye s annak magáról a királyságról való végleges lemondással egyenlő jogi hatályt tulajdonítson, tekintettel arra, hogy a királyi hatalom tényleges gyakorlásának a királyi hatalom pusztá jogától való ilyen egyoldalú önkényes elválasztása megengedhetetlen. A királyi szék megürültté nyilvánításánál a nov. 13-i nyilatkozaton kívül figyelembe kell venni *IV. Károly* királynak azt megelőző egyéb tényeit is, így különösen azt, hogy ő 1918. okt. 26-án Magyarországot a legválságosabb időben elhagyta, úgy, hogy távozása

³⁸ *Polner Ödön*: A trón megüresedésének és betöltésének kérdéséhez. *Magyar Jogi Szemle*. I. évfolyam, 1920. 193—205. lap.

nemcsak a fizikai, hanem az ethikai elhagyás jellegével is bír. Precedens esetek is mutatják, hogy a királyi szék megüresedettnek nyilvánítására meg van a lehetőség akkor is, ha az 1723:I. és II. t. c.-et nem tekintjük is hatályukat veszítetteknek.

Ha IV. Károly trónja az országgyűlés idevonatkozó nyilatkozatával megüresednék, a fennálló trónöröklési rend értelmében Ottó főherceg következne a királyi székben. Amennyiben ez külpolitikai okokra vagy a nemzet óhajlására tekintettel elkerülendő, még a trón megüresedésére vonatkozó nyilatkozat előtt meg kell változtatni az 1723:I. és II. t. c.-et. Magyarországon az újabb időben sem az elmélet, sem a gyakorlat emerei közt nem volt komoly eltérés arra nézve, hogy az 1723:I. és II. t. c. a magyar törvényhozás által megváltoztatható. Az Ausztriával való kapcsolat fennállása mellett ez a megváltoztatás kissé körülményes és nehézkes lett volna, de jogilag nem volt lehetetlen, a kapcsolat megszűnésével pedig az abban rejlő nehézségek is megszűntek.

Jelenlegi alkotmányos jogrendünk jelentőségének és jogi természetének kérdését világította meg, Molnár Kálmán pécsi egyetemi tanár álláspontját bírálva, abban az értekezésében, mely „Jelenlegi alkotmányos jogrendünk ideiglenességének kérdéséhez” címmel a Jogállam XXX. évfolyamában jelent meg.³⁰

Molnár Kálmán álláspontja a következő: Az alkotmányfejlődés folytonossága 1918. novemberében megszakadt s a rémuralom megszűnte után sem volt helyreállítható, mert a koronás királyt külpolitikai vis major akadályozta abban, hogy hatalmának gyakorlását ismét átvegye, s az erőszakkal félretolt országgyűlés sem folytathatta működését. Ezért új szükségbeli szervek vették át az államhatalmat. E szervek azonban csak ideiglenes, átmeneti jellegűek. Mellettük a régi intézmények, illetőleg a régi jogrend még mindig érvényben van. Az ideiglenes kiegészítő jogrend szokásjogi, mert az a nemzet közmeggyőződésével találkozott s ennyiben jogszerű. De az új jogrend csak két korlátozással ismertetett el jogrend gyanánt: 1. csak addig, míg az ősi alkotmányos jogrend helyre nem állítható; 2. a nemzetgyűlés csak olyan irányú tevékeny-

³⁰ Polner Ödön: Jelenlegi alkotmányos jogrendünk ideiglenességének kérdéséhez. Jogállam XXX. évfolyam 1931. 79—89. lap.

ségre kapott felhatalmazást, mely a régi jogrend visszaállítására s nem annak lerombolására irányul.

Ebből kifolyólag a jogfolytonosság első és legfőbb követelménye *Molnár Kálmán* szerint, hogy 1. a törvényes király vegye át az uralkodást, 2. *a)* vagy az 1918-ban törvénytelenül megszakított országgyűlés hívassék egybe, *b)* vagy a jogfolytonosság útján létre jött utolsó választói törvényünk (1918: XVII. t. c.) alapján hívassék össze a képviselőház a régi főrendiházzal együtt, *c)* vagy az 1925:XXVI. és az 1926:XXII. t. c. alapján összeült országgyűlés koronázza meg a királyt s a koronás király ezzel az országgyűléssel együtt alkotson törvényt, mely megállapítja, hogy a provizórium jogrendjéből mi tartassék fenn. Ez az utóbbi megoldás ugyan a jogfolytonosság belső lényegének nem felelne meg, de jogformalisztikus szempontból mégis lezárna a kérdést.

Polner tökéletesen egyetért *Molnár Kálmán*nak azzal a tételével, hogy jelenlegi alkotmányos jogrendünk alapja szokásjogi, idevonatkozó fejtegetéseit igen találóknak tartja. De nem ért egyet azzal a másik tételével, hogy az 1920:I. t. c. s az annak alapján létrejött összes többi törvények csak átmeneti jellegűek s rendeltetésük csak az, hogy a régi alkotmányos tényezők visszaállítását előkészítsék s őket addig, míg működésüket ismét megkezdhetik, helyettesítsék. Ilyen korlátozás belemagyarázása az 1919. aug. 7-e utáni szokásjogi szabályozásba erőszakolt és önkényes.

A nemzetgyűlés a közmeggyőződés által minden korlátozás nélkül elfogadva, mint a nemzeti szuverénitás képviselője választott meg és gyűlt össze minden ellenmondás nélkül. A nemzetgyűlés jog- és hatalomköre ezen a már megelőzően kialakult népi jogi meggyőződésen alapszik s nem az 1920:I. t. c.-en. Nem áll az sem, hogy az 1920:I. t. c.-ben a nemzetgyűlés csak olyan irányú tevékenységre kapott volna felhatalmazást, mely a régi jogrend visszaállítására irányul. A nemzetgyűlés az 1920:I. t. c. szerint az állami szuverénitás törvényes képviselője, tehát korlátlan (2. §.), a törvényhozó hatalmat, tehát az állami hatalom legfőbb nyilvánulását gyakorolja (4. §.) s ezen az úton mindent szabályozhat, amit törvényben szabályozni lehet. Az államfői hatalmat véglegesen rendezheti s 13. §-ból kitünőleg még az államforma megállapítására is jogosult.

Molnár Kálmán szerint a korlátozás az egész törvény címéből s az I. Fejezet címéből tűnik ki. Az előbbi: „Az alkotmányosság helyreállítása és az állami főhatalom ideiglenes rendezése“, az utóbbi pedig „Az alkotmányosság helyreállítására irányuló rendelkezések“.

Mindenekelőtt leszögezi Polner, hogy a cím csak általában jelzi a törvény tartalmát s kétségtelen, hogy ha a törvény címe és rendelkezései közt ellenmondás van, ez utóbbiak irányadók és nem a cím. Az 1920:I. t. c.-nél is tehát a belső tartalmat kell nézni s ez volna irányadó, még akkor is, ha az a címmel ellentétben állna. Tényleg azonban ilyen ellentét nincs is.

E felírások csak azt jelentik, hogy *ezzel a törvénnyel* egyelőre csak ideiglenesen fog rendeztetni az államfői hatalom gyakorlása, fenntartva a végleges rendezést későbbi időre. Aból, hogy az 1920:I. t. c. egyelőre ideiglenes intézkedéseket tett, egyáltalában nem következik, hogy a nemzetgyűlés hatalma korlátozott.

Az 1920:I. t. c. indokolásából sem következik, mint Molnár Kálmán állítja, az általa felállított tétel. Az indokolás az „alkotmányosság helyreállítása“ alatt nem a régi alkotmány változatlan visszaállítását érti, hanem általában az alkotmányosság helyreállítását vagyis azt, hogy az ország ügyeit ismét népi képviseleti szerv intézze s ne különféle néven nevezett és önmagukat megalkotott kormányok. Igaz, hogy az indokolás szerint a nemzetgyűlésnek nem feladata, hogy a törvényhozásnak állandó szerve maradjon, de ebből nem következik, hogy csak a régi alkotmány intézményeinek visszaállításáig szükséges átmeneti jogrendet alkothatja meg. Az indokolás kifejezetten és szabatosan megállapítja, hogy a nemzetgyűlés hivatott a régi alkotmány alapintézményeinek: a királyi méltóságnak és hatalomnak s az országgyűlésnek az újjáalakítására, tehát a régi alkotmányos jogrend végleges jellegű módosítására is. Ami ha megtörténik, betölti feladatát s „a törvényhozás további teendőit az újjáalakított alkotmányos szerveknek engedi át“.

A törvény keletkezésének körülményeiből is világosan kitűnik, hogy a nemzetgyűlés hatalmát nem tekintették korlátozottnak. A nemzetgyűlés közbizottsága a javaslat szövegén olyan módosítást eszközölt, mely épen a korlátlanságot volt



hivatva kifejezésre juttatni s ezt a korlátlanyságot hangoztaták a vita során egyetlen ellenmondás nélkül, helyeslésekkel kísérve úgy *Huszár Károly* miniszterelnök, mint a vita többi szónokai, közöttük nagyon határozottan gr. *Andrássy Gyula* is.

A közjogi provizóriummal függ össze Polnernek az a felszólalása is, amely a Kormányzó úr elnöklete alatt 1922. febr. 21.-én tartott u. n. alkotmányjogi értekezleten hangzott el arra a kérdésre vonatkozólag, hogy megengedhető-e a választójog rendeleti úton való szabályozása.⁴⁰ Ezt a hozzászólását is, melyben a rendelettel való szabályozás ellen nyilatkozott, a jogszerűséghez való szigorú ragaszkodás, a minden mellék szemponton felülemelkedő tárgyilagosság s az állásfoglalás határozottsága jellemzi.

b) Igen értékesek és tanulságosak azok a tudományos politikai fejtegetései, melyekkel „Állami létünk és a nemzeti királyság” cím alatt a szegedi Dugonics-Társaságban mint rendes tag székét elfoglalta.⁴¹ Abból indul ki, hogy a nemzeterő a nemzet tagjaiban lévő erkölcsi, szellemi és anyagi tehetségek és képességek összessége. Az erkölcsi képességek, melyekhez a katonai tehetség, a mások felett való uralkodni tudás és a magasabb eszmékért való lelkesedés is tartozik, a legjelentékenyebbek, viszont az anyagiak legkevésbé azok. Ez utóbbiak az előbbiekkal megszerezhetők és megsokszorozhatók, de fordítva nem. A nemzeti erő komponenseinek legtöbbszörét a magyar nemzetben nagy mértékben megtalálhatjuk.

Az állam kétféle módon jöhet létre vagy úgy, hogy a nemzeti közösség, a nép saját erejéből alkotja meg és tartja fenn vagy úgy, hogy az egyén vagy egy család hoz létre egy nép felett hatalmi szervezetet. Az előbbi a nemzeti alapon, az utóbbi a dinasztikus alapon álló állam.

A magyar állam a nemzet erejével jött létre s az Árpád-házi királyok idejében nemzeti királyság volt. Az Árpádok kihalása után a nemzeti erők legmagasabb kifejtése s azok teljes elernyedése és szétmorzsolása váltakozva követték egymást.

⁴⁰ Az 1922. évi február hó 21. napján a Kormányzó úr Öfömlétsága jelenlétében a budai kir. várpallotában tartott alkotmányjogi értekezlet jegyzőkönyve. Budapest, 1922. 48—54. lap.

⁴¹ Megjelent a Széphalom III. évfolyamában. 1929. 3—11 és 73—79. lap és különlenyomatában is: Széphalom Könyvtár 13. szám.

Az idegen uralkodók alatt a magyar állam ügyeinek intézésére nemcsak idegen szempontoknak és céloknak, hanem idegen tényezőknek is befolyást engedtek, ami a magyar nemzeti szempontok és tényezők háttérbeszorítására s ez által a nemzeti erő hanyatlására vezetett.

A mohácsi vész után az ország két részre oszlott. A nemzeti királyság mellett kitarló országrész az erdélyi fejedelemségben s a hozzácsatlakozott keletmagyarországi részekben folytatta önálló állami létét, de török pártfogásra szorult és attól függésbe került. Ez a függés a belső állami fejlődésnek nagy szabadságot s a nemzeti erők kifejlesztésének nagy lehetőségét engedett. Ezzel szemben az ország másik részében, mely elfogadta az idegen dinasztia uralmát, a magyar államiság fokenként lejjebb szállt s a nemzeti erő kimerült abban, hogy hol lanyhábban, hol erősebben küzdött az idegen befolyás ellen. Az idegen uralkodóknak nemcsak nem sikerült a török terjeszkedést megakadályozni, hanem ellenkezőleg Magyarországnak az ő uralmuk alatt álló területe épen mint az osztrák ház birtoka, mint a német császárt támogató országrész lett a török hódítás és hadjárat tárgya. Midőn a törököket idegen fegyverek segítségével sikerült az országból kiszorítani, Erdély nem tudta önálló államiségát megtartani s az egész nemzet erőtlenül feküdt az új hódító előtt. A *pragmatica sanctio* elfogadásával a nemzeti erők elernyedése elérte a legmélyebb pontját.

Az ezután következő másfélszázados korszak a nemzeti erők állandó gyengeségének és szinte állami létünk megsemmisülésének korszaka. Magyarország az idegen dinasztíát nemzetivé tenni nem tudta s ezzel lemondott arról, hogy állami életének vezetője nemzeti alapon álló külön állami szervezet fenntartására törekedjék. A fejedelmi unió, aminőben Magyarország állott, a nemzeti alapon álló állam lényegével szükségképpen ellentétben áll. Természetellenes, abnormis állapot, mely vagy arra vezet, hogy a közös uralkodó alatt egységes állam jön létre vagy arra, hogy az illető államok szétváljanak és az uralkodó közössége megszűnik. Hogy a kettő közül melyik következik be, az mindég attól függ, hogy melyik államalkotó tényező erősebb. Hosszú időn át a dinasztikus erő volt a nagyobb. Széchenyi fellépésével kezdődött a nemzeti erők kifej-

tése. Amit ő a nemzet anyagi és szellemi erejének kifejlesztése tekintetében elkezdett, azt Kossuth a politikai irányú nemzeti erők kifejlesztése tekintetben folytatta. Az ily módon feléledt nemzeti erő összeütközésbe jutott a dinasztikus erővel s bár csodálatraméltó magasságokra emelkedett, mégis elbukott.

Az 1867. évi kiegyezés, ha a teljes államiság hiánya miatt a magyar nemzetben sok elégedetlenséget váltott is ki, mégis a nemzeti erő érvényesülését jelentette s lehetővé tette a nemzeti erőnek sok, ha nem is minden irányú kifejlesztését. A nemzeti erőnek ez az érvényesülése megindította azt a folyamatot, mely végeredményében a dinasztikus alapon megalakult fejedelmi unió felbomlásához vezetett. Ennek a felbomlásnak be kellett következnie, mert a dinasztikus államalakulatok kora Európaszerte lejárt s mert a magyar államiságnak 1867-ben történt visszaállítása megindította a nemzeti erők segítségével való államalakulás folyamatát és a cseheknél s lengyeleknél is hasonló törekvéseket eredményezett.

A monarchia összeomlása magával ragadta az abba beépült s abból kellő időben ki nem választott magyar állam épületét és abból nagy darabokat szakított ki, mert az összmonarchia szövődéke még mindig erősebb, a magyar állam pedig gyöngébb volt, semhogy e köteléket a nélkül lehetett volna megszakítani, hogy megszakítása a magyar állam egyes részeit is magával ne ragadja.

Amikor a dinasztikus hatalom összeomlott, a magyar állam kebelében élő nemzetiségekben, melyek megelőzően a dinasztikus irányzatú összállamra törekvő államalakítás támogatói voltak, feltámadt az önálló állammá alakulásnak vagy az azonos nemzetiségű szomszéd államhoz való csatlakozásnak a törekvése s ez a törekvés a magyar állam ezeréves szövődékének szétszakításához vezetett. Pedig az u. n. „nemzetiségi elv“, melyre hivatkozással ez a szétszakítás történt, nem alkalmas arra, hogy annak alapján a nemzetek reális érdekeit kielégítő tartós állami alakulatok jöjjenek létre. Ezek a most keletkezett vagy megnövekedett államok a jelenlegi terjedelemben nem is maradhatnak fenn állandóan.

Tanulásgként megállapítja Polner, hogy a magyar állam mindig akkor volt erős, mikor saját erejére támaszkodott. Mikor idegen királyok uralma alá adta magát, az mindig gyen-

geségének, erkölcsi erői elernyedésének volt a jele s állami léte lehanyatlásának vált forrásává.

VII. 1931-ben, mikor a népjóléti minisztérium volt politikai államtitkárának ügyével kapcsolatosan olyan nézet is felmerült, hogy a politikai államtitkár nem vonható fegyelmileg felelősségre, mert csak a parlamenttel szemben felelős, a politikai államtitkár felelősségének kérdését fejtette ki Polner.⁴² Megállapította, hogy az államtitkárok is hozzátartoznak a miniszteriális hivatalos személyzethez s ugyanolyan hivatali felelősség terheli őket, mint a többi miniszteri tisztviselőt. Az u. n. politikai államtitkár helyzete az adminisztratív államtitkártól s általában a többi miniszteri tisztviselőjétől csak abban különbözik, hogy állása a képviselőséggel nem összeférhetetlen s hogy nyugdíjazás tekintetében a miniszterekkel egyforma elbánás alá esik. Mivel a miniszternek politikai segédje és a parlamentben támogatója, a miniszter által politikailag bármikor felelősségre vonható, másrésztől osztozik a miniszter politikai felelősségében, annyiban, hogy a miniszter politikai bukása rá is kiterjed. De ez a politikai felelősség megkülönböztetendő a jogi felelősségtől, mely minden közhivatalnokot terhel. A miniszterek jogi felelősségének speciális szabályai vannak, ezek a szabályok azonban csak a miniszterekre terjednek ki. Az összes többi közhivatalnokok jogi felelőssége részint fegyelmi, részint büntető úton érvényesíthető, így az u. n. politikai államtitkároké is.

Polnernek ezt az álláspontját az ügy képviselőházi előadója is teljes egészében magáévá tette⁴³ s így az döntően befolyásolta a képviselőház állásfoglalását is.

Azoknak a beható tanulmányoknak, melyeket Kossuth Lajos és Deák Ferenc életének s munkáinak, illetőleg nyilatkozatainak szentelt, becses eredménye egy-egy róluk szóló értékezés. Kossuth Lajosról írt megemlékezése⁴⁴ igen érdekesen világítja meg Kossuth egész pályáját. Életének és működésének

⁴² Polner Ödön: A politikai államtitkár felelőssége. Jogtudományi Közlöny. LXVI. évfolyam, 1931. 253—254. lap.

⁴³ Az 1931. évi július hó 18-ára hirdetett országgyűlés nyomtatványai. Képviselőház. Napló IV. 32—33. lap.

⁴⁴ Polner Ödön: Kossuth Lajos. Protestáns Szemle. XXXVII. évfolyam. 1928. 239—248. lap.

három nagy korszakát különbözteti meg: 1. a reformátorét, 2. az apostolét és 3. a prófétaét. Az első korszak Kossuth fellépésétől a szabadságharc bukásáig terjed, a második az emigráció korát öleli fel az 1867.-i kiegyezésig, mikor Kossuth a magyar államiságért való harcot az egész világ fóruma elé vitte és csodálatraméltó szónoki erővel és agitáló tevékenységgel megnyerte a magyar állam függetlensége ügyének az angol-szász nemzet rokonszenvét. A harmadik korszak: a prófétaei a kiegyezéssel kezdődik. Látszólag a nyugalom és lemondás korszaka, de a valóságban ez is a küzdelemé. Elvei mellett Kossuth nemcsak kitart, hanem tovább agitál. Lelki és szellemi nagysága talán ebben a korszakban domborodik ki legjobban. Az Irataiból vett idézetekkel bizonyítja Polner, hogy Kossuth milyen csodálatos módon látta előre a bekövetkező eseményeket s hogy Magyarország sorsa mennyire úgy alakult, amint ő azt megjövendölte.

Deák Ferenc közjogi nyilatkozataira és állásfoglalásaira gyakran hivatkozik tanulmányaiban. Egyházpolitikáját, különösen a vegyes házasságra vonatkozó álláspontját egy önálló tanulmányban fejtette ki,⁴⁵ mely nagyon plasztikusan mutatta be a haza bölcsének felfogását ebben a nemzeti szempontból is nagyfontosságú kérdésben.

Midőn a világháború során a központi hatalmak Orosz-lengyelország területét megszállták s Lengyelország államiságát helyre állították, igen értékes cikkben világította meg a lengyel kérdés közjogi vonatkozásait.⁴⁶ Kíváncsnak mondta, hogy Lengyelország s az Osztrák-Magyar Monarchia közt szorosabb kapcsolat létesüljön. De hangsúlyozta, hogy ez ne legyen fejedelmi unió, mert fejedelmi unió létesítése ma anachronismus. Dinasztikus uniót ajánlott a három állam közötti közös ügyekkel, hogy ily módon Lengyelországot reális kapcsolatokkal is magunkhoz erősítsük.

VIII. Az az alapos ismertetés, melyet *Concha Győző* Közigazgatástanáról írt⁴⁷ s ez a nagyszabású emlékbeszéd, melyet

⁴⁵ Polner Ödön: Deák Ferenc egyházpolitikája és a vegyes házasságok. A Magyar Protestáns Irodalmi Társaság kiadása, év nélkül. 23. lap.

⁴⁶ Polner Ödön: A lengyel kérdés közjogi vonatkozásai. Budapesti Szemle 174. kötet. 1918. 177—196. lap.

⁴⁷ Jogállam. V. évfolyam. 1906. 366—376. lap.

a Magyar Jogászegyletben a politika tudományának nagy magyar mestere felett tartott,⁴⁸ *Concha Győző*höz méltó módon fejtik ki az ő munkájának jelentőségét.

Az a cikk, amelyet *Magyary Zoltán* „A magyar állam költségvetési joga” című munkájáról írt,⁴⁹ tulajdonképpen két tételt szögez le. Az egyik az, hogy a költségvetés a legjellegzetesebb *kormányzati* tevékenységek egyike és nem közigazgatás, a másik pedig az, hogy bár a költségvetés az állam fennállásához és működéséhez szükséges oly tevékenység, melynek elvégzése köteleesség, a törvényhozás az annak *foganatosítására* vonatkozó felhatalmazást megtagadhatja vagy feltételhez kötheti. Joga van arra, hogy a felhatalmazást csak a bizalmával rendelkező kormánynak vagy csak az állam kormányzata tekintetében kívánt bizonyos intézkedések megtételére szavazza meg. Ez a lehetőség a végső és legfőbb jogi biztosítéka annak, amit parlamenti kormányrendszernek nevezünk.

Az *Eöttevényi Nagy Olivér* „Osztrák közjog”-áról írott bírálatban⁵⁰ főleg arra mutat rá, hogy milyen ellentét van a magyar és az osztrák közjog kiinduló pontjai és alapfeltételei tekintetében épen a két állam viszonyát érintő kérdésekre vonatkozólag.

Polner Ödön kritikai működésének két legjelentősebb terméke a *Marczali Henrik* német nyelven megjelent magyar alkotmányjogáról (*Ungarisches Verfassungsrecht*, Tübingen, 1911.) írt bírálat s az a bírálat, melyben *Petrichevich György* ezredesnek „A katonai Mária Terézia-rend helyes közjogi és történelmi megvilágításban” (Budapest, 1933) című munkáját részesítette.

Mindkét esetben nem jogászok vállalkoztak közjogi feladatok megoldására s Polner részletesen kimutatva e vállalkozások sikertelenségét, határozottan utasította vissza Marczali egész munkáját, s Petrichevich könyvének téves megállapításait.

⁴⁸ Magyar Jogászegyleti Értekezések és egyéb tanulmányok. I. évfolyam, 1934. 261—310. lap.

⁴⁹ Társadalomtudomány. IV. évfolyam, 1924. 4—5. szám 51—57. lap.

⁵⁰ Polner Ödön: Osztrák közjog. Magyar Figyelő III. évfolyam, II. kötet. 1913. 139—143. lap.

Marczali a Laband—Jellinek-féle „Das öffentliche Recht der Gegenwart“ című nagyjelentőségű vállalat részére írta meg Magyarország alkotmányjogát. Mindenképen súlyos érdekeink fűződtek hozzá, hogy ebben a vállalatban olyan munka publikáltassék, amely nemcsak szabatosan ismerteti a magyar közjog anyagát, hanem módszer és érték tekintetében is méltóan reprezentálja a magyar közjogi tudományt. Sajnos *Marczali* a magára vállalt feladatot siralmasan oldotta meg. *Polner* megállapította⁵¹ és alaposan kimutatta, hogy „könyve nem más, mint Magyarország dióhéjba szorított politikai történetének előrebocsátása mellett egy csomó szellemesen és könnyed modorban megírt történeti elbeszélés, elme-futtatás, aperçu, melyeknek tárgyük többé-kevésbé egyik vagy másik alkotmányos intézményünk; ezekhez hozzá van csatolva mintegy függelékül, vagy az elbeszélés fonalának megszakításával közbe van szúrva, a közjog nyers jog anyagának egy-egy része, minden jogász feldolgozás nélkül. A nyers, de nem egyszer hibásan, kihagyásokkal és tökéletlenül közölt joganyaghoz fűzött megjegyzésekben, megállapításokban gyakran igen nagy hibák, a szerző szemmel látható tájékozatlanságából eredő botlások vannak, melyek épen az ellenkezőjét tartalmazzák annak, ami a magyar közjogban ma „communis opinio“. Szükség volt rá, hogy *Polner* úgy a magyar, mint a német olvasóközönség előtt határozottan óvást emeljen az ellen, hogy Magyarország közjogát és a magyar közjogi tudományt bárki is ebből a könyvből ítélje meg.

Petrichevich szóban forgó műve azt a felfogást fejtette ki, hogy Mária Terézia a róla elnevezett katonai rendet 1757-ben magyar királyi minőségben alapította. Ennek következtében ez a rend nem volt közös intézmény, hanem magyar királyi intézmény s miután az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlott s annak összes véderejéből csak a magyar királyi honvédség maradt meg változatlanul, a rend egyedül a magyar királyság jogos és törvényes tulajdona; jogai és kötelei átvitt hatáskörben a kormányzót illetik meg.

⁵¹ Magyar közjog német nyelven. Jogállam XI. évfolyam. 1912. 337—362 és 417—443. lap. Ugyanez „Ein ungarisches Staatsrecht“ címen megjelent az Ungarische Rundschau 1912-iki évfolyamában és mindkettő különlenyomatban is.

Polner Ödön előbb a Magyar Jogi Szemle hasábjain foglalkozott Petrichevichnek ezzel a felfogásával,⁵² megállapítván, hogy az nagy közjogi tévedés s hogy az abból levont következtetés közjogilag lehetetlen, majd beható tanulmány tárgyává tette a Mária Terézia-rend közjogi jellegének kérdését s arról a M. Tud. Akadémia II. osztályának 1933 december 4-i ülésén felolvasást tartott.⁵³

Ebben a felolvasásban azzal a nagy alapossággal mely minden munkáját jellemzi, kifejtette a rend alapításának mozzanatait és egyéb körülményeit, majd behatóan tárgyalta a rendre vonatkozó későbbi intézkedéseket s mindezek alapján megállapította, hogy a rend alapításakor kifejezetten osztrák főhercegi jelleget nyert s csak annyiban tekinthető már alapításától kezdve közösnek, amennyiben Mária Terézia maga, s a többi közreműködő közegek is magukat egy egységes hatalmi szervezet részének tartották, akik jogosultak az osztrák ház összes birtokaira vonatkozólag intézkedni és kétségtelen, hogy a Mária Terézia-rendet is az összállam egyik intézményének tekintették. Az 1867:XII. t. c. értelmében a ténylegesen egységes állami hatalom alapján kifejlődött intézmények egyrésze Magyarország és Ausztria közös intézményeként ismertetett el, ennek alapján a Mária Terézia-rend alapítását is utólag az osztrák uralkodó főherceg és a magyar király közös tényének lehet és kell minősíteni.

Az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlásával maga a rend, mint a közös intézmények egyike is megszűnt. A rend alapszabályai értelmében annak nagymestere az osztrák főhercegi ház összes országainak uralkodója. A nagymesterségnek a feltétele tehát a kettős uralkodói minőség: a magyar királyi és osztrák császári. E feltétel megszűnésével megszűnt a nagymesterség lehetősége s mivel a tagadományozás a nagymester jogköréhez tartozott, annak lehetősége is, hogy a rendi tagságot valaki más adományozhassa. Csak annak a lehetősége van meg, hogy a magyar állam arra ma illetékes tényezője olyan önálló magyar katonai rendet alapítson, melynek feltételezései és jelentősége azonosak a megszűnt Mária Terézia-rendéivel.

⁵² Magyar Jogi Szemle, XIV. kötet, 1933. 317—321. lap.

⁵³ Polner Ödön r. tag: A Mária Terézia-rend közjogi jellege. Értekezések a filozófiai és társadalmi tudományok köréből. IV. kötet 7. szám. Budapest. Kiadja a M. Tud. Akadémia. 1934.

IX. *Polner Ödön* legértékesebb alkotásai közé tartoznak azok az idegen nyelvű publikációk, melyek a magyar alkotmányjogot röviden s jogászai szabatossággal összefoglalva mutatják be a külföld számára.⁵⁴ Ezek a rövid összefoglalások bizonyára vázlatai annak a nagy publikációnak, mely közjogunk egész anyagát rendszerbe foglalja s melyet a magyar jogász-közönség nehezen vár, hogy Polner Ödön megajándékozza vele.

X. Nincs senki közjogászaink közt, aki a magyar közjog szellemét Polnernél tökéletesebben juttatná kifejezésre. Nála a multhoz való ragaszkodás nem a régi jogintézmények változatlan feltartását jelenti, hanem a magyar jogfejlődés kipróbált értékeihez s mindenekfelett a történeti alkotmány szelleméhez való ragaszkodást. Egész munkásságán egyre visszatérő vezető motivumként vonul végig alkotmányunk szelleme: 1. a szigorú jogszerűség követelménye, mely nemzeti létünk és államiságunk fennmaradásának egyik hatalmas tényezője s 2. a szent korona tanából folyó közjogias felfogás, mely szerint minden közhatalom a nemzeté s azt mindenki, ki e hatalom részese, csak a nemzet nevében és a nemzet érdekében gyakorolhatja. Ezt nemcsak a választójoggal kapcsolatban hangsúlyozza, a választójog fogalmával ellentétesnek jelentve ki azt, hogy valaki e jogot osztály, párt vagy épen egyéni érdekek előmozdítására használja fel, hanem határozottan aláhúzza az uralkodóval és a dinasztíával kapcsolatosan is. És pedig aláhúzza már akkor, amikor a dinasztikus hatalom még érintetlen volt.⁵⁵

Polner Ödön tudományos irodalmi működésének nemcsak a közjogi tudomány szűkebb területe szempontjából van nagy jelentősége: munkái nemcsak nehéz közjogi kérdéseket tisztáztak és nemcsak a magyar közjog tudományos módszerére szolgálnak mintául, hanem jelentős tényezői a nemzetnevelésnek is.

⁵⁴ Das Staatsrecht des Königreichs Ungarn und seiner Mittländer. A Franklin kiadásában „Ungarn“ címmel megjelent munkában. Budapest. 1918. — La constitution de la Hongrie. Milano. 1933. Különlenyomat a „La Costituzione degli Stati nell' Età Moderna“éből; — La costituzione attuale dell'Ungheria. Roma. Az „Istituto per l'Europa Orientale“ kiadása.

⁵⁵ V. ö. Államalkotó szerződések a magyar közjogban c. tanulmányát. Athenaeum. XIV. évfolyam. 1902. 483. lap.